مكتبة الإدارة الجديدة

إدارة القطاع العام المصرى

دكتـــور
علـى السـلمى

الناشر
مكتبة غريب
٢٥١ شارع كامل صدقى (الفجالة)
تليفون ٩٠٢١٠٧

بســــــــــم الله الرحمن الرحيم

تمهيــــد

« القطاع العام » ذلك الموضوع القديم الجديد فى مصر . منذ قيام القطاع العام فى أواخر الخمسينيات ثم الطفرة الواسعة التى تحققت له بقوانين وإجراءات التأميم فى ١٩٦١ ، فإن القطاع العام كان ـ ولا يزال ـ محور الاهتمام ومحل الجدل المستمرين . ففريق من المصريين يرون القطاع العام كارثة كبرى حلت بالبلاد ودمرت ثرواتها وأخلت بمقدراتها الإنتاجية ، وهو فى نظر هذا الفريق سبب كل البلايا والكوارث التى حلت بمصر ، ومن ثم فخلاص مصر وتقدمها لايكون فى رأيهم إلا بحل القطاع العام وتصفيته وإعادة الأمور كاملة لأهل القطاع الخاص وعلى الجانب الآخر يقود فريق من المصريين حملة كبرى ـ لايخمد أوارها إلا لتشتعل مجدداً ـ للدفاع عن القطاع العام وحمايته ضد غارات الانتهازيين من الرأسماليين الذين يريدون امتصاص دماء الشعب المسكين الذى لولا القطاع العام ومنجزاته العملاقة ـ فى رأى هذا الفريق الثانى ـ لكان الآن فى عداد الشعوب المندثرة التى تحكى عنها كتب التاريخ القديم . فأصحاب القطاع العام والمدافعون عنه يروجون القصص عن صمود الاقتصاد الوطنى بفضل القطاع العام ، وأنه هو السياج الذى حمى ـ ويحمى ـ مصر ضد غارات الحصار الاقتصادى والاستنزاف ومحاولات السيطرة الأجنبية والتوابع من الرأسماليين المصريين .

والحقيقة غائبة ـ أو مغيبة ـ بين أنصار القطاع العام وبين أعدائه . المنطق المشاهد يقطع بغير مايقول الفريقان ، فشركات القطاع العام لها إنجازاتها كما لها مشكلاتها ، وأيضا شركات القطاع الخاص لها نجاحاتها ولها عيوبها ومشكلاتها . إن الحقيقة الغائبة فى هذا الحوار المتصل فى مصر عبر مايزيد عن ثلاثين عاما هو أن نوع الملكية خاصة أو عامة ليس هو بيت القصيد ، وإنما الأساس فى نجاح المشروعات أو فشلها هو الإدارة القائمة عليها . وبالنسبة لشركات القطاع العام تكون مشكلة الإدارة مضاعفة حيث يتعامل فى تصريف أموره مستويان للإدارة :

— الإدارة الحكومية للقطاع العام ـ الإدارة القومية ـ متمثلة فى التنظيمات العامة والسياسات واللوائح والقوانين التى تنظم أمور القطاع العام ككل ، والمتمثلة أيضا فى جهات الاشراف والتوجيه التى تباشر سلطاتها على شركات القطاع العام .

— الإدارة على مستوى الشركة ذاتها متمثلة فى مجلس الإدارة والتشكيلات الإدارية المساندة وما يتاح لها من صلاحيات وماتتمتع به من كفاءة .

ومن ثم فإن المدخل السليم لتقييم القطاع العام وإنجازاته لابد أن يكون مدخلا إداريا لتحليل أنماط علاقته بالدولة بالدرجة الأولى . وحيث تجددت فى الفترة الأخيرة الدعاوى والمناقشات حول بيع القطاع العام أو مايسمى « بالتخصيص » . ونظرا للجدل الشديد ـ غير المبرر فى رأينا ـ حول هذا الموضوع . . نقدم هذه الدراسة لعل فيها ماينير الطريق ،

ويهمنى أن أتقدم بالشكر والتقدير لتلميذى وزميلى دكتور أيمن عبد اللطيف مدرس الادارة فى كلية التجارة بجامعة القاهرة لمجهوده فى مراجعة وضبط مسودة الكتاب .

على السلمى

قائمة المحتويات

١ - نشأة وتطور القطاع العام

مقدمة

يمثل القطاع العام قلب الاقتصاد الوطنى المصرى حيث تتركز فيه استثمارات هائلة تربو على المائة مليار من الجنيهات ، إضافة إلى مخزون هائل من الخبرات الفنية والإدارية والعمالة المتخصصة التى تمثل فى ذاتها استثمارا بشريا لايمكن تعويضه .

ويغطى إنتاج شركات القطاع العام مجالا واسعا من الاحتياجات فى مختلف الصناعات وأنواع التجارة الداخلية والخارجية ومرافق الخدمات بحيث يعتبر القطاع العام الأساس فى توفير السلع والخدمات الضرورية للمواطنين .

وقد مرت فترات مختلفة من محاولات تنظيم وإعادة تنظيم القطاع العام وتعددت الأشكال والتنظيمات المطبقة من مؤسسات عامة مختلطة تمتلك وتشرف على خليط من الشركات فى مجالات نشاط مختلفة ، إلى مؤسسات عامة نوعية تختص كل منها بإدارة قطاع اقتصادى معين ، ثم ألغيت هذه المؤسسات العامة النوعية وحل محلها المجالس العليا للقطاعات وأماناتها الفنية وأخيرا ألغيت المجالس وأماناتها لكى تحل محلها هيئات القطاع العام .

وفى جميع هذه المراحل والمحاولات حققت شركات القطاع العام إنجازات مادية واقتصادية ايجابية ، كما حققت خسائر وتحملت أعباء متزايدة أسهمت فى تدهور اقتصاديات الكثير منها .

ونظرا لهذه الأهمية البالغة للقطاع العام فقد نال حظا وافرا من البحوث والدراسات فى الفترة الماضية التى عكفت على تشريح القطاع العام لتحديد المشكلات التى تتسبب فى انخفاض كفاءته الانتاجية .

وأيضا اتجهت كثير من الجهود فى السنوات الماضية إلى تكثيف التدريب باعتباره مدخلا سليما لرفع كفاءة العاملين فى القطاع العام ، كذلك يتزايد الإحساس بأهمية رفع الأجور

وتحسين العائد المادى للعاملين فى القطاع العام كوسيلة لمواجهة المنافسة الشديدة وعوامل الجـذب الآتية من شركات القطاع الخاص المدعمة بالقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ واعفاءاته الكثيرة ، وأخيراً بالقانون ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ .

إن بدايات القـطاع العام فى مصر معروفة ، واتجاهات النمو وأيضا التعثر فى أوجه نشاطه ومعدلات انجازه كانت دائما محل اعتبار الباحثين والمسئولين التنفيذيين على السواء لذلك فإن هدفنا من هذه الدراسة هو التوصل الى تقييم موضوعى لموقف القطاع العام فى مصر ، ايجابياته وسلبياته ، فى اطار رؤية شاملة لمعطيات الواقع المصرى اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا ، واتجاهات حركة المتغيرات الدولية ذات التأثير على الاقتصاد الوطنى فى مصر ومن ثم على القطاع العام . وقد واكب اجراء هذه الدراسة تصاعد فى حركة التحول عن القطاع العام فى دول كثيرة تشابه مصر فى ظروفها ، وقد تختلف عنها ، إلا أن السمة العامة لحركة التحديث الاقتصادى فى الدول النامية حاليا هى تخفيف قبضة القطاع العام عن الاقتصاد الوطنى فى تلك الدول (تركيا ، المغرب ، تنزانيا ، أمثلة فى هذا الاتجاه) . وقد صاحب هذه الحـركة أيضا تصاعد فى الرأى المنادى بفتح مجالات أرحب لمشاركة القطاع الخاص المصرى فى التنمية وإتاحة فرص أوسع له فى مجالات الانتاج القومى ، وإن لم يعلن أصحاب هذا الرأى صراحة عن رغبتهم فى إنهاء القطاع العام ، إلا أن المفهوم ضمنا هو أن درجة من التقليص والكمش لابد أن تصيبه لحساب النمو والتصاعد فى حجم مشاركات القطاع الخاص .

فى ضوء هذا المناخ الاقتصادى العام تمت قراءتنا لملف القطاع العام ولابد لنا من الإقرار بأن فلسفتنا عن القطاع العام فى مصر تتسع لقبول دور متزايد للقطاع الخاص كما أنها تتسع لقبول مفاهيم وتصورات تنظيمية بديلة ومرنة لإدارة القطاع العام ، ولاتنحصر بالضرورة فى الشكل التنظيمى القائم حاليا . كذلك فإن فلسفتنا عن القطاع العام لاتميل الى تجميده فى قوالب مصبوبة تحكمها التحيزات العقائدية ، بل هى فلسفة واقعية تضع القطاع العام فى مكانه الصحيح كأداة من أدوات التوجيه الاقتصادى والاجتماعى العام فى البلاد . ومن ثم وإن كانت فلسفتنا تعترف بالدور الاجتماعى الذى يطلب إلى القطاع العام القيام به عادة ، إلا أنها ترفض التضحية بالمقومات والأسس الاقتصادية والإدارية السليمة حيث يترتب على ذلـك فقـدان مقـومات وقدرات القطاع العام ذاته ، ومن ثم فشله فى تحقيق الأهداف الأجتماعية والأقتصادية التى قام فى الأساس من أجلها .

كذلك تستند فلسفتنا عن القطاع العام إلى قناعة بأن عوامل الإضعاف الرئيسية التى

كان لها تأثيرات سالبة على انجازاته وفعالياته ، هو مااصطلح على تسميته « القرار السياسى » . حيث تتخذ هذه القرارات السياسية بواسطة السلطة التنفيذية العليا في الدولة لتحقيق أهداف سياسية أو أجتماعية تراها فى الصالح العام ، ولكنها بالقطع فى غير صالح القطاع العام . إن اتخاذ القرارات المؤثرة على القطاع العام عن غير طريق ادارته المسئولة وبعيدا عن واقع التنفيد ومشكلاته كان عاملا مؤثرا بالسلب على كفاءة القطاع العام ومسببا مباشرا لكثير من مشكلاته المزمنة .

١ ـ ١ ظروف نشأة القطاع العام فى مصر

تعتبر مصر من دول العالم الثالث الرائدة فى مجال ادارة القطاع العام ، فقد بدأت التجربة منذ أوائل الخمسينات واستمرت حتى الآن مرورا بمراحل متعددة لكل منها سماتها المتميزة .

وفى جميع المراحل التى مر بها القطاع العام المصرى وخاصة فيما بين يوليو ١٩٦١ (التاريخ الرسمى لانطلاقة القطاع العام بقوانين التأميم الشهيرة) وأغسطس ١٩٨٣ (تاريخ صدور أحدث القوانين المنظمة للقطاع العام فى مصر) وحتى الآن فقد كانت هناك عوامل أساسية أثرت فى أسلوب إدارته ومن ثم فى النتائج والإنجازات التى يحققها ، أهم تلك العوامل مايلى :

أولا : السياسات الاقتصادية للدولة .

ثانيا : السياسات الأجتماعية للدولة .

ثالثا : التحولات الأجتماعية الناشئة عن السياسات العامة للدولة .

رابعا : الأنماط والهياكل البيروقراطية المنظمة لعلاقات شركات القطاع العام بالوزارات وأجهزة الدولة المختلفة .

* فقد كانت للسياسات الأقتصادية للدولة تأثيراتها المباشرة على أداء شركات القطاع العام من حيث انعكاسها على مصادر التمويل المتاحة لها وماصاحبها من عجز الاستثمارات اللازمة للتوسع فى الطاقات وعمليات التجديد والاحلال ، كذلك انعكست السياسة الأقتصادية للدولة على شركات القطاع العام بالسالب نتيجة القيود المفروضة على حرية تسعير المنتجات وتطبيق سياسات الدعم لأسعار السلع على حساب التشغيل الأقتصادى السليم للشركات ، وقد تصاعد التأثير السالب للسياسات الأقتصادية العامة منذ الأخذ بسياسة الأنفتاح الأقتصادى التى وضعت

وحدات القطاع العام فى منافسة غير متكافئة مع شركات جديدة تتمتع بإعفاءات ضريبية وجمركية وحرية فى تسعير منتجاتها مع استنادها إلى مصادر تمويلية كبيرة سمحت بالتفوق التكنولوجى .

* من جانب آخر اتجهت السياسات الاجتماعية للدولة خلال سنوات مابعد ١٩٥٢ إلى دعم الطبقات الفقيرة وتيسير السلع والخدمات لهم بأسعار تقل كثيرا عن التكلفة الحقيقية لها ، وتحملت شركات القطاع العام أعباء هذا الدعم الاجتماعى بالإضافة إلى سياسة تشغيل الخريجين وضمان التوظف لطالبى العمل وسيل القوانين التى نظمت علاقات العمل وكانت جميعها مقيدة لحركة شركات القطاع العام ومانعة من التشغيل الأقتصادى السليم . وقد كانت عمليات التوظيف الإجبارى وفرض نظم مساهمة العاملين فى الأرباح ومشاركتهم فى الإدارة من أبرز العوامل المؤثرة فى كفاءة وإنتاجية القطاع العام .

* وقد انعكست السياسات العامة للدولة على التركيبة الاجتماعية فى المجتمع انعكاسات سالبة ، اذ طغت اتجاهات تمثل حالات من اللامبالاة وضعف الوازع إلى الإنتاج والانضباط . وسرت حالات من فقد سيطرة الإدارة على العاملين وعدم القدرة على تحقيق الأنضباط السليم فى وحدات الإنتاج ، فى نفس الوقت تعاظمت تطلعات الأفراد فى المجتمع وازدادت مطالبهم فأرتفعت الأجور وتكلفة العمل بشكل أخل بالعلاقة بين الأجور والإنتاجية ، وكثرت هجرة الأكفاء وتسرب القيادات والمختصين إما للعمل فى وحدات القطاع الخاص الجديد أو للعمل خارج البلاد .

* وصاحب المؤثرات السابقة عامل هام هو ضعف الجهاز الحكومى التقليدى ووقوعه تحت وطأة قوانين ولوائح ونظم عمل عتيقة ومتقادمة إنتقلت كلها (أو معظمها سواء نصا أو روحا) إلى إدارة القطاع العام من خلال انتقال بعض كبار موظفى الحكومة لتولى قيادات شركات القطاع العام ، أو بسبب دواعى الرقابة والمتابعة ، فقد وضعت نظم موحدة للمحاسبة فرضت على كافة الشركات وأصبح الجهاز المركزى للمحاسبات هو مراقب الحسابات لجميع الشركات ، وتدخل الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة لفرض أنماط تنظيمية ولوائح شئون العاملين وفقا لقواعد موحدة على كل الشركات ، كذلك أصبحت كل وزارة مسئولة عن بعض الشركات التابعة لها ووضعت من النظم والقواعد مايكفل لجهاز الوزارة السيطرة على أوضاع الشركات .

* وفى خضم هذه التفاعلات انتهجت الدولة أساليب مختلفة لعلاج مشكلات القطاع العام اعتمدت بشكل أوآخر على إحداث تغييرات هيكلية واستحداث تنظيمات مغايرة بشكل أو آخر .

١ ـ ٢ مراحل تطور القطاع العام :

كان القطاع العام ومازال ركيزة الأقتصاد القومى ودعامته ـ ولقد مرت وحدات هذا القطاع منذ انشائه بعدة مراحل تنظيمية كان الشكل التنظيمى فى كل مرحلة فيها انعكاسا للظروف والسياسات التى كانت تسود وقتها . وقد بدأت مصر فى الأهتمام بالقطاع العام كركيزة أساسيه فى مسار اقتصادها القومى من خلال المؤسسات المتتابعة التى تولت الإشراف عليه .

وقد تغير الأطار التنظيمى الكلى للقطاع العام عدة تغيرات هيكليه أساسية :

أولا : الفترة قبل الثورة إلى عام ١٩٥٦ م :

لقد ظهرت المشروعات العامة فى مصر كنتيجة لتطور دور الدولة فى المجال الأقتصادى فضلا عن الشعور بعدم كفاية إنشاء الدولة للمرافق العامة ـ الأمر الذى استلزم اضطلاع الدولة بنفسها بالمشروعات الاقتصادية الهامة ولم تتدخل الدولة فى النظام الاقتصادى إلا بإنشاء بنك التسليف الزراعى المصرى عام ١٩٣٠ والأشتراك فى رأسماله فكان بذلك أول تطبيق للأقتصاد المختلط فى مصر وأعقبه بعد ذلك إنشاء البنك الصناعى عام ١٩٤٧ بوصفه أيضا مختلطا ، وقد استهدف تدخل الدولة تحقيق مصالح عامة لم يكن بإمكان رأس المال الخاص القيام بها بمفرده .

وقد اتخذ تدخل الدولة فى النشاط الأقتصادى فى هذه المرحلة صورة الاقتصاد المختلط ، وهى عبارة عن شركات يساهم فيها رأس المال العام مما يسمح للدولة بالتدخل فى إدارة المشروع أو السيطرة عليه بقصد توجيهه نحو الصالح العام .

وفى السنوات الأولى بعد قيام الثورة عام ١٩٥٢ م اقتضى الحال أن تتدخل الدولة فى النشاط الأقتصادى بصورة أكبر ايجابية واقتصر ذلك على الحرص على مشاركة رأس المال الخاص والأجنبى فى بعض المشروعات الاقتصادية التى أثرت على تنمية الاقتصاد القومى خلال هذه الفترة كشركة الحديد والصلب وشركة كيما للأسمدة وشركة التعمير والمساكن الشعبية وبنك الجمهورية .

ثانيا : مرحلة التأميم وإنشاء المؤسسات :

فى ٢٦ يوليو ١٩٥٦ طبق التأميم لأول مرة فى مصر بموجب القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ الصادر بتأميم شركة قناة السويس .

وقد ظهر المشروع العام فى مصر عام ١٩٥٧ حين انشئت المؤسسة الاقتصادية بموجب القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ وكان بين أهدافها الانفراد بتأسيس مشروعات عامة اقتصادية فضلا عن وضعها خطة موحدة لإستغلال وإدارة أموال الدولة فى النشاط الإقتصادى هذا بالإضافة إلى أنه قد آل اليها كل ماكانت تملكه الدولة فى المجال الاقتصادى كما أنتقل إليها أنصبة الحكومة فى المشروعات الإقتصادية .

وقد كونت قرارات التأميم فى مجموعها الجزء الأكبر من الهيكل العام للقطاع العام فى مصر حيث تم تأميم بنك مصر والبنك الأهلى والبنك البلجيكى عام ١٩٦٠ هذا بالإضافة إلى صدور قوانين يوليو الإشتراكية عام ١٩٦١ حيث تم بعد صدورها تأميم عدد من الشركات والمنشآت .

وقد استمرت حركة التأميم حتى عام ١٩٦٤ .وقد استكمل القطاع العام وضعه الحالى حين صدر القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٢ بتنظيم المؤسسات العامة ثم صدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام الذى تضمن تنظيما كاملا للقطاع العام الى أن حل محله القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ . وبذلك انتقل القطاع العام الى نمط المؤسسات العامة النوعية حيث تخصصت كل مؤسسة فى مجال انتاجى معين . ولقد كان انشاء المؤسسات العامة فى مصر يهدف الى :

— توجيه النشاط الاقتصادى الخاص بما يتفق والمصلحة العامة .
— منع الاستغلال الطبقى وتحرير أدوات الانتاج الأساسية من سيطرة الاقطاع والرأسمالية .
— الاضطلاع بالمشروعات الإقتصادية التى أحجم رأس المال الخاص عن ارتيادها بسبب دافع الربح كما هو الشأن بالنسبة للصناعات الثقيلة والنقل بوجه عام .
— دعم السياسة الاشتراكية من خلال تحمل العبء الأكبر لمهمة تحقيق التنمية الإقتصادية فى نطاق خطة اقتصادية شاملة .

وقد تحول نتيجة لذلك كثير من المشروعات من مجرد مصالح حكومية الى مشروعات

اقتصادية عامة تتمتع بالشخصية المعنوية كما أن عددا كبيرا منها اعتبر مشروعات عامة منذ انشائها .

وقد كانت المؤسسات العامة فى ظل القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٢ والقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ والقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ تتمتع بالشخصية المعنوية وتشارك فى مجال تخصصها فى التنمية الاقتصادية وتحقيق أهداف الخطة الاقتصادية .

والجدير بالذكر أن هذه المؤسسات النوعية توزعت تبعياتها بين الوزارت المختلفة وكانت تباشر النشاط الاقتصادى المسند إليها بواسطة وحدات اقتصادية تابعه لها هى شركات القطاع العام - وهكذا كانت المؤسسات معتبرة وحدة اقتصادية قابضة حيث كانت المالكة لرأس المال مما يمكنها من رقابة ومتابعة تحقيق الأهداف المقررة لهذه الوحدات والتنسيق بينها وتقييم أدائها وذلك دون تدخل فى شئونها التنفيذية .

وقد بلغ عدد المؤسسات النوعية المنشأة بموجب القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ والتى تشرف على شركات القطاع العام ٢٦ مؤسسة نوعية تشرف على ٣٢١ شركة .

ثالثا : الفترة من عام ١٩٧٥ الى عام ١٩٨٣م .

غير أن المؤسسات العامة قد تم الغاؤها بمقضى القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ وحلت محلها المجالس العليا للقطاعات متضمنة خمسة وعشرين قطاعا لكل منها مجلس أعلى ومحددا الشركات الداخله فى كل قطاع .

والواقع أن التعديل الذى استهدفة القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ لم يعد كونه من الناحية الفعلية شكليا أو ظاهريا فقد استبدل القانون المؤسسات العامة بالمجالس العليا للقطاعات على أساس أن يختص كل مجلس بتقدير الأهداف العامة للقطاع ووضع الخطط والسياسات التى تكفل تحقيق التناسق والتكامل بين خطط ومشروعات الشركات والوحدات الداخلة فى نطاق القطاع وتنظيم عمليات تمويلها وفقا للسياسة العامة والخطط القومية للدولة . هذا فضلا عن الاختصاص بمتابعة تحقيق الأهداف المقررة وإبداء الرأى فى الموضوعات التى يعرضها عليه الوزير المختص .

ومما سبق يتضح لنا أن هناك تماثلا فى الاختصاص بين المجالس العليا للقطاعات وبين المؤسسات العامة الملغاة . ولاشك أن الغاء المؤسسات العامة مع شكلية مجالس القطاعات

كان من عوامـل اضعـاف مركزية التخطيط والإشراف مما أدى الى تجاوز معطيات الخطة الإقتصادية العامة واشتداد النزاعات الذاتية وظهور العفوية فى اتخاذ القرارات الأمر الذى يترتب علية فقدان التوازن الداخلى للخطة الإقتصادية يضاف الى ذلك أن غياب المؤسسات العامة يؤدى الى فقدان الدور الذى كانت تقوم به من رسم سياسات طويلة الأجل للوحدات الإقتصادية المتكاملة أو المتماثلة سواء من حيث التوسعات والانشاءات الجديدة أو من حيث تكثيف الاستفادة من التطورات الفنية فى الإنتاج . أما الهدف الحقيقى من اصدار القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ فهو تجميع الوحدات الإقتصادية المتكاملة أو المتشابهة بقصد إمكانية رسم السياسـات التخطيطية طويلة الأجل والإستفادة من الانجازات الفنية الحديثة على مستوى القطاع وتنسيق الإنتاج وسعر التكلفة فإن ذلك لم يتحقق فى الكثير من القطاعات .

ويلاحظ أن المجلس الأعلى للقطاع جاء على غرار المؤسسة العامة بمثابة همزة وصل بين السلطة المركزية (الوزير) والوحدات الإقتصادية العامة (شركات القطاع العام) إلا أنـه لم يصـل فى ذلـك إلى أن يكون وحدة اقتصادية قابضة فضلا عن أنه لم يكن يتمتع بالشخصية الإعتبـارية المستقلة ، لذلـك لم يتحقق للمجلس الأعـلى للقـطاع السيطرة الإقتصادية على الوحدات الداخلة فى القطاع حيث لم يكن مالكا لرأس مال هذه الوحدات .

رابعا : الفترة من عام ١٩٨٣ حتى الآن :

فى سنـة ١٩٨٣ ألغيت المجالس العليا للقطاعات وحل محلها هيئات القطاع العام ملتزمة بنفس التقسيم النوعى للمؤسسات والمجالس العليا (٢٨ هيئة قطاع عام) وقد صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ فى شأن هيئات القطاع العام وشركاته لمعالجة ما تكشف عن تطبيق القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ من نقص أو قصور فضلا عن تنظيم وتطوير القطاع العام على ضوء التنظيم الجديد لشركات المساهمة بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ . وقد عدل القانون الجديد الهياكل التنظيمية للقطاع العام فألغى المجالس العليا للقطاعات وأخذ بما يسمى (هيئات القطاع العام) . وقد احتفظ القانون بشكل الشركة المساهمة للوحدات الإنتاجية التى تعتبر القاعدة العريضة للقطاع العام ، حيث تقوم على تنفيذ المشروعات الإقتصادية وفقا للسياسة العامة للدولة وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية .



٢ - تطور تنظيمات القطاع العام

مقدمـــة

الأصل أن التنظيم هو وسيلة نحو تحقيق أهداف معينه لايمكن أو يصعب الوصول اليها إذا تركت مجموعات العناصر العاملة من أجلها دون تنسيق أو ترابط . فالتنظيم يعنى الترتيب والتنسيق وتوزيع المهام والمسئوليات وتوجيه العلاقات فيها بين مجموعة من العناصر يطلب عملها جميعا من أجل تحقيق نتيجة معينة . أى أن التنظيم ليس هدفا فى ذاته ولا هو غاية يسعى اليها منعزلة عن النتائج الأهم التى وجد التنظيم من أجلها .

لذلك تستمد التنظيمات أهمياتها من طبيعة الأهداف التى تنشأ لكى تعاون فى تحقيقها ، كما يكتسب التنظيم هويته وخصائصه المميزه من خصائص المهام والأنشطه التى يوجد لتنسيقها ودفعها نحو هدف محدد .

ولكن تنظيمات القطاع العام المتتابعة فى مصر ـ عبر سنوات تقترب من الثلاثين ـ ابتعدت عن هذه القواعد الأصولية واكتسبت أهمية فى ذاتها باعتبارها غايات أو أهدافا منبتة الصلة بما كان ـ أو يجب ـ على القطاع العام تحقيقه من نتائج إقتصادية أو إجتماعية .

لقد انصرف الاهتمام لسنوات طويلة نحو إقامة تنظيمات هيكلية تنتظم شركات القطاع العام فى مؤسسات أو مجالس أو هيئات وغير ذلك من مسميات ، وتركز الاهتمام على الجوانب الشكلية فى التنظيم دون المحتوى الموضوعى له . وبالتالى فقد تناوبت القطاع العام تغييرات هيكلية أساسية ثلاث ، ولكن فى كل الأحوال ظلت مشكلاته كما هى ، وظلت شركاته تعانى من نفس المصاعب ـ وقد تزداد ـ دون أن نلمس ثمة علاقة إيجابية واضحة بين تعديل أو تغيير الإطار التنظيمى للقطاع العام وبين أداء شركاته وإنجازاتها . والمبحث الحالى يبحث فى عجالة تطور هذه التنظيمات وما أحدثته من آثار .

٢ ـ ١ المؤسسات العامة النوعية :

استحدثت المؤسسات العامة النوعية كتنظيم يقوم على إدارة قطاع نوعى من قطاعات الأقتصاد الوطنى . وقد نظم القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ هذه المؤسسات فى الإطار التالى :

* تعريف المؤسسة العامة :

— المؤسسة العامة وحدة اقتصادية قابضة تقوم فى مجال نشاطها بالمشاركة فى تنمية الإقتصاد القومى الإشتراكى ومعاونة الوزير فى تحقيق أهداف خطة التنمية وتختص بالنسبة للوحدات الإقتصادية التابعة لها بتخطيط ومتابعة تحقيق الأهداف المقررة لهذه الوحدات والتنسيق بينها وتقييم أدائها دون التدخل فى شئونها التنفيذية كما تختص بتذليل الصعوبات التى تعترض تحقيق أهدافها .

— يحدد بقرار من رئيس الجمهورية مايتبع لكل مؤسسة عامة من وحدات إقتصادية وتعتبر وحدة اقتصادية تابعة فى حكم هذا القانون شركات القطاع العام والجمعيات التعاونية والمنشآت التى تتبع المؤسسة العامة والمشروعات تحت التأسيس التى تنشئها وتمتلكها بمفردها أو بالاشتراك مع غيرها .

* انشاء المؤسسة العامة :

— تنشأ المؤسسة العامة بقرار من رئيس الجمهورية ، وتكون لها الشخصية الإعتبارية ويكون ادماج المؤسسات العامة بقرار من رئيس الجمهورية .

* ادارة المؤسسة العامة :

يكون للمؤسسة العامة مجلس ادارة يصدر بتعيين رئيسه وطريقة اختيار أعضائه والإحكام الخاصة بمرتباتهم أو مكافآتهم قرار من رئيس الجمهورية ، ومجلس الإدارة هو السلطة المختصة برسم السياسة المحققة للأهداف ، وفقا لأحكام القانون وفى الحدود التى يبينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشائها .

ويختص مجلس إدارة المؤسسة العامة بالمسائل الآتية :

١ ـ اصدار القرارات واللوائح الداخلية دون التقيد بالقواعد الحكومية .

٢ - الموافقة على مشروع الموازنة التخطيطية للمؤسسة والموازنه التخطيطية المجمعة للمؤسسة والوحدات الإقتصادية التابعة لها .
٣ - وضع الخطط ومعايير الأداء وتقييمه وذلك بالنسبة للمؤسسة .
٤ - النظر فى كل مايرى الوزير المختص أو رئيس المجلس عرضه من المسائل التى تتعلق بنشاط المؤسسة أو الوحدات التابعة لها .

يختص مجلس ادارة المؤسسة العامة بالنسبة للوحدات الإقتصادية التابعة لها بالمسائل الآتية :

١ - وضع الأهداف لمجالات النشاط المختلفة بالوحدات التابعة لها ومتابعتها .
٢ - وضع الخطط العامة للوحدات على أن تقوم هذه الوحدات بوضع البرامج التفصيلية لتحقيق الخطة العامة .
٣ - التنسيق بين الوحدات الإقتصادية والعمل على حل ما ينشأ بينها من خلاف .
٤ - تقييم أداء الوحدات الإقتصادية التابعة وفقا للمعايير والمعادلات التى يضعها المجلس .

يختص مجلس ادارة المؤسسة العامة برئاسة الوزير المختص أو من ينيبه بالنسبة للوحدات الإقتصادية التابعة للمؤسسة بالمسائل الآتية :

١ - إقرار الميزانية العمومية وحساب الأرباح والخسائر وتوزيع الأرباح .
٢ - تعديل نظام الوحدد الإقتصادية .
٣ - إطالة مدة الوحدة الاقتصادية أو تقصيرها .
٤ - زيادة رأسمال الوحدة الاقتصادية أو تخفيضه .
٥ - الترخيص للوحدة بإستخدام المخصصات فى غير أغراضها .
٦ - ادماج وحدتين أو أكثر ، وكذلك تقسيم الوحدة إلى وحدتين أو أكثر أو تصفيتها .

* النظام المالى للمؤسسة العامة :

— يتكون رأسمال المؤسسة العامة من أنصبة الدولة فى رؤوس أموال مايتبع المؤسسة من وحدات اقتصادية بالإضافة إلى الأموال التى تخصصها الدولة للمؤسسة .

— تتكون موارد المؤسسة العامة مما يئول اليها من صافى أرباح الوحدات الإقتصادية التابعة لها ، وكذا حصتها مقابل الإشراف والإدارة وما تعقده من قروض بالإضافة الى ما تخصصه لها الدولة من اعتمادات التى جانب أية حصيلة أخرى .

— تقوم المؤسسة العامة بفتح حساب مصرفى يؤدى اليه فائض مواردها فاذا قل الفائض عن مجموع الاعتمادات المخصصة للمؤسسة العامة فى الموازنة التخطيطية التزمت وزارة الخزانة بأن تؤدى الى هذا الحساب من الميزانية العامة للدولة قيمة الفرق على مدار العام المالى وفقا للقواعد التى تقررها ، وإذا زاد هذا الفائض فيعود الى الميزانية العامة للدولة .

وقد أثارت المؤسسات العامة النوعية جدلا شديدا طوال سنوات وجودها وحتى بعد إلغائها فقد انقسم الرأى بشأنها إلى فريقين :

— فريق يراهـا أداة مسـاعـدة لشركـات القطاع العام ووسيلة عملية للتنسيق واحكام التخـطيط والـرقـابـة لضـمان توجـه مجمـوعة الشركات التابعة نحو أهداف واضحة وبمعدلات كفاءة مخططة وازالة ما يعترض تلك الشركات من مشكلات ، ومعاونتها فى تطوير أوضاعها بتقديم خدمات مركزية لايتسنى لكل شركة على حدة تحمل أعبائها أو لاتتـوفـر لديهـا المهارات البشرية المتخصصة اللازمة كأعمال البحوث والدراسات والتدريب وتنمية وتطور الانتاج . كذلك رأى أنصار هذا الاتجاه أن المؤسسة العامة هى أداة الدولة فى الإشراف وهى مصدر العون الأساسى للوزير المختص فى إدارة شئون القطاعات التى تقع فى مجال مسئوليته .

— وفـريق ثان رأى فى المؤسسـة العامة مصدرا للتعويق وشل حركة ادارة الشركة حيث تزيدت المؤسســـات فى الـــدخـول تفصيليا فى أمـور الشركـات وسحبت كثـيرا من الاختصـاصات والصلاحيات التى هى من صميم عمل إدارة الشركة . وأصبحت المؤسسة العامة فى رأى هذا الفريق سلطة ضاغطة على حركة الإدارة فى الشركات ومانعة من التطور والتحديث بما أدت اليه من توحيد وتنميط للنظم والإجراءات فى الشركات التابعة وبما فرضته من قيود على حق الادارة فى اتخاذ القرارات .

وقد انتهى الجدول بصدور القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الذى الغى المؤسسات العامة النوعية وأحل محلها ما أسمى « المجالس العليا للقطاعات » .

٢ ـ٢ المجالس العليا للقطاعات :

أعاد القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ترتيب أوضاع القطاع العام إذ ألغى المؤسسات العامة النوعية على النحو الآتى :

* مع مراعاة حكم المادتين السابعة والثامنة من هذا القانون يلغى الكتاب الأول الخاص بالمؤسسات العامة من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام الصادر بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ .

* يتولى ادارة الشركة التى يساهم فيها شخص عام برأسمال أيًا كان مقداره مع رأس مال مصرى خاص مجلس يكون حده الأدنى سبعة ولايزيد على أحد عشر ، ويكون له جميع السلطات اللازمة للقيام بالأعمال التى تقتضيها أغراض الشركة وعليه على وجه الخصوص إعداد الخطة العامة للشركة والخطط التنفيذية وكذلك تدبير وتنمية الموارد اللازمة لتمويل العمليات الجارية للشركة ، كذا إجراء الإحلال والتجديد وفقا للمخصصات المتعلقة بذلك بالإضافة إلى وضع هيكل التنظيم الإدارى والهيكل الوظيفى للشركة الى جانب وضع قواعد ونظم العمالة والتدريب ، واللوائح الداخلية وغيرها من النظم واللوائح اللازمة لتنظيم أعمال الشركة وذلك دون التقيد بالنظم الحكومية ، وبما يتناسب مع ظروف الشركة الإدارية والمالية ووالإنتاجية والتسويقية وطبيعة نشاطها .

* يكون للشركة جمعية عمومية وتختص بما يأتى :

١ - اقرار الميزانية وحساب الأرباح والخسائر وتوزيع الأرباح .
٢ - النظر فى تقرير مجلس الإدارة عن نتائج أعمال الشركة .
٣ - اقرار مشروع الخطة العامة للشركة .
٤ - تعديل نظام الشركة .
٥ - اطالة مدة الشركة أو تقصيرها .
٦ - زيادة رأس مال الشركة أو تخفيضه ولاتجوز الزيادة الا بعد أداء رأس المال الأصلى بأكمله .
٧ - الترخيص باستخدام المخصصات فى غير الأغراض المخصصة لها فى ميزانية الشركة .
٨ - اقتراح تصفية الشركة اذا اقتضت الظروف ذلك .
٩ - اقتراح ادماج الشركة فى شركة أخرى أو تقسيم الشركة إلى شركتين أو أكثر .
ويجب أن يعتمد البندان ٨ ، ٩ المجلس الأعلى للقطاع .

ويجوز للجمعية العمومية عند الاقتضاء بأغلبية ثلثى أصوات أعضائها تنحية رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة كلهم أو بعضهم .

* ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية مجلس أعلى لكل قطاع يتكون من مجموعة متشابهة أو متكاملة من شركات القطاع العام أو من الشركات العاملة فى مجالات متصلة ويحدد قرار الانشاء مايدخل فى نطاقه من شركات ، ويجوز أن يشمل نطاق القطاع المؤسسات العامة التى تمارس نشاطا بذاتها والهيئات العامة والجمعيات التعاونية التى يتصل مجال نشاطها بمجال نشاط القطاع .

يختص المجلس الأعلى بتقرير الأهداف العامة ووضع الخطط والسياسات التى تكفل تحقيق التناسق والتكامل بين خطط ومشروعات الشركات الداخلة فى نطاق القطاع وتنظيم عمليات تمويلها وفقا للسياسه العامة والخطط القومية للدولة .

كما يختص المجلس بمتابعة تحقيق الأهداف المقررة وابداء الرأى فى غير ذلك من الموضوعات التى يعرضها عليه الوزير المختص .

* يئول إلى الخزانة العامة مايخص العاملين من أعضاء مجلس الإدارة فى حصة مقابل الإشراف والإدارة المقررة فى توزيع الأرباح ، وكذلك نصيب الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة المساهمة فى الشركة فى الأرباح التى يتقرر توزيعها ، ويصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بتنظيم طريقة تحصيل وأداء الحصص والأنصبة المنصوص عليها .

* يصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد المؤسسات العامة التى تمارس نشاطا بذاتها وتستمر هذه المؤسسات فى مباشرة هذا النشاط وفى مباشرة اختصاصاتها بالنسبة للوحدات الإقتصادية التابعة لها ، وذلك لمدة لاتجاوز ستة شهور يتم خلالها بقرار من الوزير المختص تحويلها إلى شركة عامة أو ادماج نشاطها فى شركة قائمة .

* تلغى المؤسسات العامة التى لاتمارس نشاطها بذاتها ويصدر قرار من الوزير المختص بالاتفاق مع وزير المالية بتصفية أعمالها وتحديد الجهات التى يؤول اليها مالها من حقوق وما عليها من التزامات ، ويستمر العاملون بهذه المؤسسات فى تقاضى مرتباتهم وأجورهم وبدلاتهم إلى أن يصدر قرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الجهات ذات الشأن بنقلهم بفئاتهم الى الشركات العامة أو جهات الحكومة والإدارة المحلية .

* يتولى مجلس ادارة الشركة أو رئيس مجلس الإدارة بحسب الأحوال - الاختصاص - المنصوص عليها فى القوانين واللوائح لمجلس ادارة المؤسسة أو رئيس مجلس ادارتها بالنسبة للشركات التابعة لها .

وبرغم أن إلغاء المؤسسات العامة النوعية قد أوجد مناخا أفضل للإدارة فى القطاع العام تميز بدرجة أعلى من الحرية والصلاحية لادارة الشركة دون تدخل سلطات فوقية فى أمور التنفيذ التفصيلية ، الا أن التقييم العام لتجربة المجالس العليا للقطاعات كما تم تنفيذها يبرز كثيرا من أوجه القصور نجملها فى الآتى :

— نصت المادة ٨٢ مكرر من القانون رقم ١١١ لسنة **١٩٧٥** على أن يضم مجلس القطاع رؤساء مجالس ادارات الشركات والوحدات الداخلة فى القطاع بالإضافة الى عدد لايقل عن ثلاثة من الخبراء وممثلين عن وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد ، وقد نشأ عن هذا النص أن تراوحت العضوية فى المجالس العليا للقطاعات بين ١٢ عضوا (مجلس التأمين التجارى) و٧٢ عضوا (مجلس الزراعة والرى) وقد بلغ متوسط عدد الأعضاء فى المجالس جميعا ٣٢ عضوا .

وغنى عن البيان أن زيادة عدد أعضاء المجلس بهذه الصورة تحد كثيرا من فعاليته باعتباره مستوى التخطيط والتنسيق بين وحدات القطاع .

— زيادة عدد الأعضاء من ذوى الخبرة بشكل واضح ، فقد حدد القانون عددهم بما لا يقل عن ثلاثة ولكن متوسط العدد وصل فى المجالس جميعا الى عشرة أعضاء ، وكان العدد فى مجلس قطاع الزراعة والرى أربعة وعشرين وفى مجلس قطاع الخدمات الصحية ثمانى عشرة .

— لم يتم الالتزام فى تحديد الأعضاء ممثلى الوزارات بما نص عليه القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ حيث بلغ عددهم فى مجلس قطاع الكهرباء مثلا اثنى عشر عضوا ، وخمسة فى مجلس قطاع التجارة الخارجية ، بينما الأصل أن يكون عددهم ثلاثة فقط (ممثلو وزارات التخطيط ، والمالية ، والاقتصاد ، والتعاون الاقتصادى) .

— عدم تحديد المجالس العليا تحديدا واضحا الأمر الذى انعكس فى عدم الإحساس بضرورة عقدها ، وقد أظهرت الدراسة أن معظم هذه المجالس لم يجتمع الا مرة أو مرتين منذ انشائها .

— ولعل أهم أوجه القصور أن تشكيل القطاعات ومجالسها العليا جاء فى أغلبه على نسق التصنيف النوعى للأنشطة الذى كانت تقوم عليه المؤسسات العامة الملغاة . وبالتالى لم يتحقق تماما الهدف من استخدام التنظيم القطاعى الذى كان يرمى الى تكوين

قطاعـات متكـاملة تضم الوحدات المتماثلة والمتكاملة سواء كان أساس التكامل هو العمليات الإنتاجية أو التسويقية (أى تكامل رأسى أو أفقى) .

يلاحظ أن فكرة التكامل طبقت فى بعض القطاعات (مثل قطاع الزراعة والرى واستصـلاح الأراضى) ، ولكن أغلب القطاعات كانت على اساس نوعى (قطاع الغزل والنسيج قطاع الصناعات الغذائية .... الخ) .

ونتيجـة لما سبق جاء عدد القطاعات كبيرا واضطر بعض الوزراء لرئاسة خمسة مجالس عليا للقطاعات كما فى حال وزير الصناعة .

وقد انعكست مشكلات التطبيق بالنسبة للمجالس العليا للقطاعات على أماناتها الفنية فجاءت هى الأخرى مشوبة بكثير من أوجه الضعف التى أفقدتها القدرة على تحقيق ماكان مستهدفا منها :

وتتبلور أهم نقاط ضعف الأمانات الفنية فى الآتى :

— إن صورة العاملين فى الأمانات الفنية تتناقض تماما مع الفكرة التى استهدفها القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ حين نص على أن تتكون الأمانة الفنية من عدد محدود من الخبراء لمعاونة مجلس القطاع فى أداء مهامه ، اذ تم تكديس العمالة بتلك الأمانات بطريقة لاتتمشى مع طبيعتها المفترضه كجهاز فنى متخصص .

إن البيانـات الفعلية توضح أن أكثر من ٥٠ ٪ من هؤلاء العاملين غير مؤهلين علميا ، كما أن نسبة عالية جدا منهم تتوزع على الأعمال الكتابية والخدمات المعاونة التى لاترتبط بالأنشطة التخطيطية للأمانة .

— ومن الواضح أن مفهوم الأمانات الفنية جاء متعارضا فى التطبيق ، فالبعض اعتبرها جهازا معاونا للوزير ومن ثم تمت معاملتها كجزء من ديوان عام الوزارة والبعض الآخر نظر اليها كجهاز معاون للشركات ، وفى جميع الأحوال لم تنتظم الأوضاع الداخلية فيها .

— كذلـك فإن اختـلاف المستـويات الـوظيفية لرؤساء الأمانات الفنية ، وعدم وضوح اختصاصاتها ، وعدم توفر الاطار التنظيمى والمقومات المادية اللازمة لها ، كلها من عوامل نقص فعالياتها وانجازاتها .

وقد استحدث القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ فكرة الجمعية العمومية لشركات القطاع العـام استكـمالا لتـطبيق مفهـوم التنظيم القطاعى ، الا أن تشكيل الجمعيات العمومية

واختصاصاتها وأسلوب عملها جاءت جميعا قاصرة ، الأمر الذى حد كثيرا من فعالياتها فى التخطيط والرقابة .

ونتيجة لهذه المثالب فى تنظيم وتشكيل المجالس العليا للقطاعات نشطت المحاولات لإلغاءها الى أن تحقق ذلك بصدور القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ .

٢ ـ٣ هيئات القطاع العام :

* حسم القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ مشكلة المجالس العليا للقطاعات وأماناتها الفنية إذا قضى بإلغاءها ، لكنه أثار موجة جديدة من الجدل حول مانص على انشائه من هيئات للقطاع العام ، فقد رآها البعض فكرة مستحدثة قد يكون لها أثرها فى علاج مشكلات القطاع العام ، ولكن البعض رآها مجرد اسم جديد لتنظيم قديم كان يعرف « بالمؤسسة العامة » .

أهم أحكام القانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣ :

* يلغى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ببعض الاحكام العليا للقطاع العام .
* يتم اصدار قرارات الوزير المختص اللازمة لتصفية أعمال المجالس العليا للقطاعات التابعة له واماناتها الفنية ويستمر العاملون بهذه الجهات فى تقاضى مرتباتهم وأجورهم وبدلاتهم الى أن يصدر قرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الجهات ذات الشأن بنقلهم بدرجاتهم وأقدمياتهم إلى هيئات القطاع العام أو شركاته أو الحكومة أو الهيئات العامة أو الادارة المحلية .
* يتولى الوزير المختص عن طريق هيئات القطاع العام المتابعة لتنفيذ السياسة العامة ، وتنشأ هيئة القطاع العام بقرار من رئيس الجمهورية وتكون لها شخصية اعتبارية وتعتبر من أشخاص القانون العام ويحدد القانون الصادر بإنشائها :

— اسمها ومركزها الرئيسى .
— الغرض الذى أنشئت من أجلة .
— الوزير المشرف عليها .

— مجموعةالشركات التى تشرف عليها ، وتحدد على أساس تماثل أنشطتها أو تشابهها ،

ويئول إلى الهيئة صافى حقوق الدولة فى هذه الشركات ويجوز أن يعهد قرار إنشاء الهيئة إليها بمباشرة نشاط معين بنفسها .

* يتكون رأس مال هيئة القطاع العام من :

— رؤوس أموال شركات القطاع العام التى تشرف عليها والمملوكة للدولة ملكية عامة .
— أنصبة الدولة فى رؤوس أموال الشركات التى تشرف عليها الهيئة والتى تساهم فيها بالأشتراك مع الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الأفراد .
— الأموال التى تخصصها لها الدولة .

* تتكون موارد هيئة القطاع العام من :

— نصيبها فى أرباح شركاتها التى يتقرر توزيعها .
— حصة مقابل الإشراف المقرر فى توزيع أرباح الشركات المذكورة .
— مانخصصه الدولة من اعتمادات ـ الهبات والمنح والقروض المحلية والأجنبية التى يقبلها أو يعقدها مجلس الإدارة .
— أية موارد أخرى .

* يتولى إدارة القطاع العام مجلس يعين بقرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات بناء على ترشيح الوزير المختص ويشكل بالوجه التالى :

— رئيس مجلس الإدارة .
— عدد لايزيد عن خمسة من رؤساء مجالس ادارة الشركات التى تشرف عليها الهيئة ومن شاغلى الوظائف العليا إذا كانت تباشر النشاط بنفسها .
— عدد لايزيد على اربعة من ذوى الخبرة والكفاية فى مجال تخصصاتهم المطلوبة .
— ممثل للنقابة العامة للعاملين فى مجال نشاط الهيئة يختاره مجلس النقابة المذكور .

— مجلس إدارة هيئة القطاع العام هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها وله أن يتخذ ما يراه لازما من القرارات لمباشرة اختصاصاته لتحقيق الغرض الذى أنشأ من أجله فى إطار الأهداف والخطط والسياسة العامة للدولة على الوجه التالى :

— الموافقة على الموازنة التخطيطية للهيئة .
— الموافقة على ميزانية الهيئة والحسابات والقوائم الختامية .

— وضع اللوائح الداخلية الخاصة بالهيئة واصدار القرارات المتعلقة بشئونها المالية والادارية والفنية وذلك دون التقيد باللوائح الحكومية .
— وضع معايير الأداء وتقييمها وفحص التقارير التى تقدم عن سير العمل بالهيئة ومركزها المالى .
— تأسيس شركات مساهمة بمفردها أو بالاشتراك مع الاشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الافراد .
— تملك أسهم الشركات عن طريق شرائها أو المساهمة فى رأس مالها دون التقيد بالمدد المقررة لتداول أسهم الشركات الجديدة .
— الاقتراض .
— دون اخلال بما لمجلس ادارة كل شركة من الشركات تشرف عليها الهيئة بالنظر فى كل مايرى الوزير المختص أو رئيس مجلس الادارة عرضة على المجلس من مسائل تتعلق بالهيئة العامة التى تشرف عليها وذلك كما يلى :
— اقرار الخطة العامة لكل شركة ولمجموعة من الشركات التى تشرف عليها .
— دراسة المشكلات الأساسية واقتراح وسائل علاجها .
— اعداد الدراسات الفنية والإقتصادية المتصلة بالنشاط العام للشركات التى تشرف عليها لتطوير الممارسات والأنشطة الداخلة فى نشاط اختصاصها ووضع معايير الاثابة والمساءلة .
— المتابعة الدورية للشركات فى مجال أنشطتها المختلفة وفيها يبديه الجهاز المركزى للمحاسبات من ملاحظات .
— التنسيق بين الشركات التى تشرف عليها بعضها وبعض وبينها وبين هيئات القطاع العام الأخرى والشركات التى تشرف عليها فى الأمور ذات الإهتمام المشترك .
— التنسيق بين الشركات التى تشرف عليها الهيئة لتحقيق الحد الأقصى من التكامل الأفقى والرأسى .
— دعم نظم التدريب .
— اقراض أو ضمان الشركات المشرف عليها .
— اقتراح نقل الإستثمار من شركة لم تستعملها الى أخرى تشرف عليها ذات الهيئة .
— اقتراح ادماج الشركة فى شركة أخرى أو تقسيمها أو الحاقها بهيئة أخرى .
— تحديد مايستحقه ممثلو الشركة فى مجالس الإدارة والجمعيات العامة للشركة التى تساهم الشركة فى رأس مالها نظير جهودهم من المرتبات والمكآفات والأجور والمزايا النقدية

والعينية بما لايجاوز الحد الأقصى الذى يصدر بتحديد قرار من رئيس مجلس الوزراء ويئول مايزيد عن هذا الحد إلى الشركة .

— يبلغ رئيس مجلس الإدارة قراراته خلال سبعة أيام الى الوزير المختص لاعتمادها وذلك دون الإخلال بما قد تتطلبه القوانين من اعتماد أو موافقة سلطات أعلى .

يكون لمجلس إدارة شركة القطاع العام جميع السلطات اللازمة للقيام بالأعمال التى يقتضيها تحقيق أغراض الشركة ، وعليه على وجه الخصوص :

— اعداد مشروع الموازنة التخطيطية للشركة .
— وضع الخطط التنفيذية التى تكفل تطوير الإنتاج وإحكام الرقابة على جودة وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداما اقتصاديا سليما .
— وضع السياسة التى تكفل رفع الكفاية الإنتاجية للعاملين وتحقيق كفاءة تشغيل الواحدات الإنتاجية وانتظام العمل بها .
— ترشيد السياسة المالية للشركة لتدبير وتنمية الموارد اللازمة لتمويل العمليات الجارية والإستثمارية من النقد المحلى والأجنبى وذلك طبقا لبرامج زمنية محددة .
— تنفيذ المشروعات الإستثمارية المسندة الى الشركة ومتابعة تنفيذها بما يكفل انجازها فى مواعيد المحددة .
— وضع نظم تكاليف الإنتاج لمختلف الأنشطة التى تباشرها االشركة .
— تقرير بنود الإنفاق وفقا لخطط العمل والاهداف الموكول إلى الشركة إنجازها .
— وضع الخطط التى تكفل إجراء عمليات الإحلال والتجديد أولا بأول فى أطار الخطة المقررة من مجلس إدارة هيئة القطاع العام المختصة والمستمدة من الجمعية العامة للشركة بما يتفق والخطة العامة للدولة .
— وضع برامج العمالة بالشركة ووضع قواعد تشغيل ساعات العمل الإضافية وخطط التدريب .
— تحديد المعدلات القياسية للإدارة والإنتاج وربط نظام الحوافز بهذه المعدلات .
— تقرير البدلات والمزايا العينية والتعويضات طبقا للقواعد العامة التى يضعها رئيس مجلس الإدارة ، ويعتمد قرار مجلس إدارة الشركة فى هذا الشأن من الوزير المختص .
— وضع اللوائح لتنظيم أعمال الشركة وإدارتها ونظام حساباتها وشئونها المالية التى تكفل انتظام العمل وذلك دون التقيد بالنظم الحكومية .

مع مراعاة أحكام هذا القانون والنظام الأساسى للشركة تختص الجمعية العامة بما يأتى :

— اقرار الموازنة التخطيطية للشركة .
— اقرار الميزانية والقوائم المالية بعد النظر فى تقارير مراقبى الحسابات .
— اقرار العلاوة الدورية المستحقة للعاملين فى بداية السنة المالية التالية .
— تعـديل نظام الشركـة ، وإذا انصرف هذا التعـديل إلى تغيير غرض الشركـة يتعين الحصول على موافقة مجلس الوزراء .
— إطالة مدة الشركة أو تقصيرها .
— زيادة رأس المال أو تخفيضه .
— الترخيص بإستخدام المخصصات فى غير الأغراض المحددة لها فى ميزانية الشركة .

تقـرير إدماج الشركة أو تقسيمها ولا يكون القرار الذى يصدر فى هذا الشأن نافذا الا بعد موافقة مجلس الوزراء عليه .

— اعتماد تقييم الحصص العينية فى حالات التصرف والمشاركة .
— إقرار المساهمة فى شركة أخرى .

* لكل من الوزير المختص أو الجمعية العامة بأغلبية ثلثى أعضائها تنحية رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة كلهم أو بعضهم بقرار مسبب لمدة لاتزيد على سنة على أن يستمر صرف مرتباتهم ومكافآتهم أثناء مدة التنحية .

لقد أثار إنشاء هيئات القطاع العام جدلا حول ماهيتها وأسلوب عملها على النحو الآتى :

— إن تنـظيم هيئـة القطاع العام هو عامل سيحدد إلى درجة كبيرة امكانياتها فى تحقيق ماقامت لأجله من أهداف .
— البـدائل التنظيمية كثيرة ومتعددة . . . . فهناك البديل الأول ، وهو إقامة هيكل يضم إدارات متخصصة لمختلف الوظائف الفنية والإدارية (على منوال المؤسسة العامة الملغاة) والنقيض لهذا البديل هو الاكتفاء بسكرتارية فنية (أو أمانة فنية على نمط المجالس العليا للقطاعات الملغاة أيضا) .

وبين هذين البديلين بدائل لانهائية .

— لحل الاشكال التنظيمى لابد من تحديد أمور كثيرة أولا منها :

* ماهى حدود ومجالات الأنشطة التخطيطية والرقابية والتنسيقية التى ستقوم بها الهيئة ؟
* هل سيتم مركزة وظائف بذاتها تتم على مستوى الهيئة لصالح شركاتها ؟ ماهى تلك الوظائف ؟

* هل تحل أجهزة هيئة القطاع العام المركزية محل الإدارات والأجهزة المماثلة على مستوى الشركات التابعة ، أم توجد جميعا جنبا الى جنب ؟
* ماهو التصور لأسلوب قيام هيئة القطاع العام بدعم وتنسيق وتعزيز أنشطة التدريب وتشغيل الطاقات ، وتنمية الصادرات . . . ، وهل تؤدى هذه الوظائف بالإمكانيات التنظيمية للشركات ، أم بإمكانيات الوزارات أم بإمكانيات تنظيمية جديدة تنشأ بالهيئات .
* هل يتكرر إيجاد ذات التقسيمات والإمكانيات التنظيمية بكل هيئة ، أم من القصور إمكان مركزة بعض هذه التقسيمات فى هيئة معينة (أو أكثر) لخدمة كل هيئات القطاع العام (مثلا الحاسبات الإلكترونية ، مراكز التدريب ، أجهزة البحوث ، الأجهزة الاستشارية فى المجالات المختلفة كالمعلومات والأمور التكنولوجية) .

هل يتصور إيجاد هيئة جديدة تسمى (هيئة القطاع العام للبحوث والمعلومات) تختص بأمور الحساب الإلكترونى وإجراء البحوث الأساسية وتكوين قاعدة بيانات أساسية عن القطاع العام .

— ويتكامل موضوع التنظيم مع المسائل المتعلقة بالنظم والإجراءات الداخلية لهيئة القطاع العام ، وبالتالى لابد من مواجهة الاحتياج إلى إعداد (لوائح داخلية) ، وهل تكون لوائح متمايزة لكل هيئة ، أم لائحة موحدة للهيئات جميعا ، ولأشك أن مسألة (التنظيم المالى) و (نمط الموازنة) تشتبك مع موضوع اللائحة الداخلية .

— أخيرا ، فإن كفاءة التنظيم تعتمد على العنصر البشرى ، وهنا يطرح سؤال هام (من أين تستمد هيئات القطاع العام عناصرها البشرية) هل من التركة السابقة للأمانات الفنية والمؤسسات الملغاة ، أم من الشركات التابعة ، أم دماء جديدة وماهى مواصفاتها ؟

وينطبق هذا أيضا على رؤساء الهيئات هل نفكر فى شغل وظيفة رئيس هيئة القطاع العام بالتناوب من بين رؤساء شركات المستوى الأول التابعة للهيئة مثلا ؟

خلاصة :

يخضع القطاع العام فى مصر - شأنه شأن وحدات الإنتاج ومنظمات الأعمال فى أى مجتمع نام - للعديد من المؤثرات والمتغيرات الاقتصادية والأجتماعية والتكنولوجية والسياسية ، التى تنعكس على أدائه سلبا أو إيجابا ، ولكن من بين كل المؤثرات المعروفة ، فإن أهمها وأخطرها فى حالة القطاع العام المصرى هى النظرة السياسية التى سادت توجه الدولة فى مصر نحو القطاع العام ومانتج عنها من حالة تبعية كاملة من القطاع العام الى الجهاز الإدارى للدولة .

لقد كانت تبعية القطاع العام للوزارات باعتبارها ممثلة للدولة من المعوقات الأساسية التى أدت إلى سيطرة ماأسمى بالقرار السياسى على شئون القطاع العام وسيادة الفكر اللائحى الحكومى فى تنظيم وإدارة شركات القطاع العام ، وتطبيق ذات المعايير السائدة فى الجهاز الحكومى على القطاع العام برغم اختلاف طبيعة كل منهما .

لقد تتابعت على شركات القطاع العام خلال السنوات السابقة مراحل اختلت فيها التبعية التنظيمية وتداولت الوزارات المختلفة الإشراف على شركات معينة دون أن يكون لهذه التغييرات فى التبعية التنظيمية إلا آثار هامشية مع بقاء كل المعوقات والسلبيات على ماهى عليه .

ولعل بعض الأمثلة تساعد على تنشيط الذاكرة .

* تداولت وزارتا الأسكان والتعمير الإشراف على شركات التشييد ومواد البناء والحراريات مرات عدة حسب ما إذا كانت الوزارتان منفصلتين أم مندمجتين .
* تداولت وزارتا استصلاح الأراضى (سواء وهى مستقلة أم مندمجة فى وزارة التعمير) ووزارة الزراعة الإشراف على شركات الاستزراع وبرغم تغير التبعية التنظيمية لم يختلف واقع تلك الشركات .
* تداولت وزارتا الصناعة والبترول الإشراف على شركات التعدين دون أن ينعكس هذا التغير على اقتصاديات شركات التعدين .

* يتبع وزارة الثقافة شركات لصناعة الورق ولاأحد يدرى ماعلاقة تصنيع الورق بالثقافة ؟ كما يتبعها شركات للانتاج ودور العرض والتوزيع السينمائى !!
ووزارة الاعلام يتبعها شركة لإنتاج الأسطوانات وأشرطة الكاسيت .

إن مانريد تأكيده هو انعدام الصلة بين ماتقوم به شركات القطاع العام حاليا من أنشطة وبين علاقاتها التنظيمية بالوزارة المشرفة عليها ، وفى أحسن الفروض فإن هذه الوزارات عاجزة حقيقة عن حل المشكلات الأساسية التى تعانى منها شركاتها ، والدليل على ذلك استمرار هذه المشكلات وتفاقمها من عام لآخر دون أن تستطيع وزارة ما إنقاذ شركاتها . هل استطاعت وزارة الصناعة مثلا وهى صاحبة الأشراف على أكبر عدد من الشركات أن تقدم يد العون لشركاتها الخاسرة (عدد الشركات الخاسرة يتزايد من سنة لأخرى وأرقام الخسائر تتصاعد) ؟ هل استطاعت الوزارة أن تسهم فى حل اختناقات التمويل وإصلاح خلل الهياكل التمويلية ؟ هل استطاعت الوزارة تخليص شركاتها من فائض العمالة الزائدة ؟ هل استطاعت الوزارة حماية شركاتها من سيل قوانين الاصلاح والرسوب الوظيفى أو متاهات القانون رقم ٨٣ الشهير ؟

الإجابة عن تلك الأسئلة جميعها بالنفى قطعا ولايملك المتابع لأوضاع شركات القطاع العام إلا أن يتساءل عن جدوى هذه التبعية التنظيمية ومغزاها وخاصة إذا أخذنا فى الإعتبار الحقائق الآتية :

* ازدواج عملية الإشراف والرقابة والمتابعة وطلب البيانات بين أجهزة الوزارة المختصة بشئون الشركات وبين مختلف التنظيمات السابقة والحالية للقطاع العام من مؤسسات عامة أو مجالس عليا للقطاعات ذات أمانات فنية أو هيئات للقطاع العام .
* افتقاد الصلة المباشرة بين الوزير المختص وبين رؤساء الشركات التابعة ومن ثم تتدنى العلاقة التنظيمية لتنحصر بين رؤساء الشركات وبين وكلاء الوزارات المختصين الذين يصبحون محاور للاتصال وبالتالى مراكز للتأثير .
* شكلية العلاقة التنظيمية التى تتبدى فى عقد الجمعيات العمومية للشركات مرتين فى السنة وخلال فترة زمنية قصيرة .

إنه برغم تعدد واختلاف التنظيمات التى طرأت على القطاع العام فى مصر عبر ما يقرب من ثلاثين سنة ، فلا تزال الأوضاع التنظيمية الرئيسية لهذا القطاع على ماهى عليه ، ولاتزال الحلقات الأساسية لأتخاذ القرارات وتوجيه السياسات والاستراتيجيات تقع خارج نطاق القطاع العام .

فالقرارات المصيرية ذات التأثير على اقتصاديات شركات القطاع العام لاتزال تتخذ

على مستوى الوزير أو اللجان الوزارية أو مجلس الوزراء وأحيانا تكون على مستوى رئيس الجمهورية وذلك فى أمور تدخل بطبيعتها فى اختصاصات ادارة الشركة [1] .

وبذلك فإن حقيقة أساسية لابد من تأكيدها هى أن الملكية العامة للقطاع العام قد خلقت حالة من السيطرة الكاملة على إدارته بحيث تدنت الفعالية الحقيقية لمجلس إدارة الشركة والجمعية العمومية لها .

خلاصة الخلاصة :

* حقيقة أساسية هى أن نشأة وتطور القطاع العام فى مصر لم تكن وليدة التخطيط والتدبير المحكم الذى يستهدف غايات إقتصادية وإجتماعية محددة ، بقدر ماكانت محصلة ردود أفعال لمواقف وأحداث سياسية أنتجت كيانا غير متجانس ولا مترابط .

* حقيقة ثانية أن التسارع فى تغيير السياسات الأقتصادية للدولة وعدم استقرار القرارات الأساسية كانت لها آثارها السالبة فى تكوين وإدارة القطاع العام ، وانعكست سلبا على النتائج التى يحققها .

* حقيقة ثالثة أن تسرب وتغلغل أنماط التفكير وأساليب التنظيم والإدارة الحكومية إلى وحدات القطاع العام كان له تأثير ضار بتلك الوحدات إلى حد بعيد .

* حقيقة رابعة أن التوجيهات السياسية الاجتماعية للدولة ، وسيادة ماأسمى « بالقرار السياسى »أحدثت أشكالا من القيود على حركة ادارة القطاع العام وفرضت عليه أعباء أجهضت كثيرا من جهود الإدارة فيه ، وأهدرت جانبا كبيرا من مقومات الكفاءة الانتاجية به ، وبالتالى أسهمت بشكل غير مباشر فى إضعاف الدور الذى كان يمكن للقطاع العام أن يقوم به فى التنمية القومية .

* حقيقة خامسة أن القطاع العام أخضع للعديد من التجارب التنظيمية استهدفت الشكل العام والتركيب الهيكلى دون أن تصل إلى جوهر مشكلاته ، وكان لتوالى تلك التجارب غير المدروسة آثارها السالبة على القطاع العام وعلى الاقتصاد القومى ككل .

* **حقيقة سادسة أن محاولات التطوير التى استهدفت القطاع العام لم تكن متكاملة ولامتوازنة الأمر الذى أفقدها فعاليتها وجعلها مصادر للمشاكل أكثر من كونها محاولات للبناء ، من ذلك الاتجاه إلى التركيز على بعض الأمور وإهدار غيرها [التوسع فى تدريب الأفراد دون تغيير النظم ومناخ العمل ، الاهتمام بتعديل التشريعات الحاكمة للقطاع العام وترك ترسانة اللوائح والقوانين الحكومية تكبل مسيرته . . . وهكذا] .**

* حقيقة سابعة ، أن ارتباط وحدات القطاع العام بالجهاز الحكومى من خلال تبعيتها للوزارات [الوزارة] لم يكن مصدر خير أو نفع بقدر ما كان عامل إحباط .

* بعد سلسلة من التغييرات الهيكلية استقر تنظيم القطاع العام عند الشكل الذى استحدثه قانون رقم ٩٧ لسنه ١٩٨٣ وهو نمط الهيئات المسماة (هيئات القطاع العام) ، ويتكون من عشر قطاعات نوعية وثلاثين هيئة قطاع عام (بالإضافة إلى هـ . قناة السويس ، هـ . البترول ، البنوك) و٣٩٣ شركة .

بدون الدخول فى التفاصيل يمكن القول أن :

* هيئات القطاع العام هى صورة ممسوخة من المؤسسات العامة .
* مجلس ادارة هـ . القطاع العام يفتقد كثيرا من مقومات العمل الخلاق .
* مجلس ادارة شركة القطاع العام هو مجلس مديرين ليس مجلس ادارة .
* الجمعية العمومية لشركة القطاع العام هى شكل أكثر منها مضمون .
* يتكون القطاع العام من وحدات تفتقد الترابط والتكامل .
* لم تحقق التنظيمات الهيكلية المتتابعة آثارا ايجابية لها معنى من حيث رفع كفاءة القطاع العام .

٣ ـ نتـــائج الأداء الاقتصـادى للقطـاع العام

مقدمـــة

يستعـرض هذا المبحث المؤشرات الأساسية التى تعكس أداء القطاع العام المصرى عبر مسيرة ثلاثة عشر عاما (١٩٧٥ ـ ٨٧ / ١٩٨٨) ، وتعبر هذه المؤشرات عن نتائج النشاط الجارى والقيمة المضافة ، والكفاءة الاقتصادية للعمالة والفائض القابل للتوزيع ، والمال المستثمر ومصادره واستخداماته ، والمال العامل ، ثم تعرض المؤشرات بدرجة أوضح لأداء العام الأخير ٨٧ / ١٩٨٨ .

ومن مجمل تلك القراءة سوف تتضح حقيقة المشكلة التى يعانيها القطاع العام ألا وهى مشكلة الإدارة غير الأقتصادية أو التشغيل غير الأقتصادى ، أن مايقرب من ١٠٥ مليار جنيه مستثمرة فى القطاع العام لاتغل عائدا يزيد عن ٢ ٪ فى العام الأخير ٨٧ / ١٩٨٨ تلك قمة الخطورة فى أوضاع القطاع العام والتى لابد أن ينطلق منها الاصلاح !

وتتمثل نتائج الأداء الاقتصادى للقطاع العام ـ شأنه فى ذلك شأن أى قطاع اقتصادى آخر ـ فى مجموعة من المؤشرات المالية والاقتصادية التى يعبر كل منها عن جانب من جوانب الأداء ، وبذلك فإن استقرار تلك المؤشرات منفردة ثم مجتمعة يسهم فى تكوين صورة شاملة لمستوى الأداء الإنتاجى لوحدات القطاع العام ، ويكشف عن أوجه الضعف وكذا أوجه القوة فى هذا القطاع .

٣ ـ ا تطور المال المستثمر واستخداماته :

لاشك أن أول مايتبادر إلى الذهن سؤال عن قيمة المال المستثمر فى القطاع العام وكيف يتم استخدامه ؟ إن هذا التساؤل يأت فى موقعه الطبيعى حيث يمثل السؤال عما أدخرته مصر واستثمرته فى هذا القطاع العام . فالمال المستثمر فى القطاع العام يعكس بصورة أو أخرى المدخرات القومية المتراكمة التى خصصتها الدولة لزيادة الطاقة الأنتاجية لوحدات القـطاع العام ، كذلك ما أمكن تدبيره من قروض ومصادر مختلفة للتمويل ثم توجيهها للقطاع العام .

وتدلنا المعلومات المتاحة على أن إجمالى المال المستثمر فى القطاع العام قد ارتفع من ٥٢٨٦ مليون جنيه فى العام ١٩٧٥ إلى ١٠٤٣٥٥ مليون جنيه فى العام ٨٧ / ١٩٨٨ أى أنه عبر عشر سنوات بلغت نسبة الزيادة فى المال المستثمر ١٩٧٤ ٪ ولاشك أن هذا القدر يمثل طاقة انتاجية هائلة يمكنها بحسن الإدارة والتشغيل أن تحقق عوائد اقتصادية هامة .

وقد استوعبت الأصول الثابتة فى العام ٨٧ / ١٩٨٨ مايقرب من ٣٦,٦٪ من إجمالى المال المستثمر ، واستخدمت نسبة ١٠,١ ٪ من هذا المال فى مشروعات تحت التنفيذ ، بينما استغرقت النسبة الباقية أى ٥٣,٣ ٪ فى تمويل عمليات استثمارية ورأس المال العامل .

ويوضح الجدول التالى رقم ٣ / ١ / ١ تطور المال المستثمر وإستخداماته للقطاع العام خلال الفترة من ١٩٧٥ - ١٩٨٨ .

جـدول رقـم (٣/ ١/ ١)

تطور المال المستثمر واستخداماته للقطاع العام من عام ١٩٧٥ ـ ١٩٨٨

الأرقام ملايين الجنيهات

البيـــان	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩
رأس المـال :					
عـــام	٩٠١	١٣٧٠	١٦٠٣	١٩٢٦	٢٤٩٣
خـــاص	١٨	١٨	١٨	١٨	٢٤
مســـاهمة	٣٥٦	٣٤٧	٥٠٠	٦٤٦	٨١٨
الاحتيـــاطات	٨٠٣	٩٧٢	١١٢٧	١٣٤٢	١٦٠٢
الجملـــة	٢٠٧٨	٢٧٠٧	٣٢٤٨	٣٩٣٢	٤٩٣٧
العجـز المرحـل	١٣٩	١٤٩	١٧٠	١٧٨	١٩٢
صافـى حقـوق المـلاك	١٩٣٩	٢٥٥٨	٣٠٧٨	٣٧٥٤	٤٧٤٥
+ مخصصـات الأهـلاك وتخصصـات أخـرى	١٧٤٥	٢١١٢	٢٤٩٢	٢٩٤٦	٣٥٠٥
جملـة التمويـل الذاتـى	٣٦٨٤	٤٦٧٠	٥٥٧٠	٦٧٠٠	٨٢٥٠
+ القـــروض	١٦٠٢	١٨٧٣	٢١٨٥	٢٨٦٠	٣٨٤٠
إجمالـى مصـادر التمويـل	٥٢٨٦	٦٥٤٣	٧٧٥٥	٩٥٦٠	١٢٠٩٠
الأســتخدامات :					
الأصـول الثابتـة	٢٢٩٣	٢٨٧٨	٣٢٢٨	٣٦٨٨	٤٣٢٠
مشـروعات تحت التنفيـذ	٦٣١	٨٨٦	١١٥٧	١٦٠٧	٢١٦٧
إقـراض طويـل الأجل و اسـتثمارات	٦١٠	٧٤٦	٧٠١	١٠٤٠	١٠٩٨
المـال العامـل	١٧٥٢	٢٠٣٣	٢٦٦٩	٣٢٢٥	٤٥٠٥
الجملـــة	٥٢٨٦	٦٥٤٣	٧٧٥٥	٩٥٦٠	١٢٠٩٠

المصـدر : ١ ـ د . على السلمى وآخـرون ،الدراسة الشاملة للقطاع العام فى مصر ،

٢ ـ رئاسـة مجلس الـوزراء ، ووزارة الـدولـة للتنميـة الأداريـة ، مركـز

٨٠/ ٨١	٨١/ ٨٢	٨٢/ ٨٣	٨٣/ ٨٤	٨٤/ ٨٥	٨٥/ ٨٦	٨٦/ ٨٧	٨٧/ ٨٨	معدل التغير العام	٪ الى الاجمالى	
									٨٦/ ٨٧	٨٧/ ٨٨
								٪	٪	
٣١١١										
٦٩	٤٥٧٩	٥٢٠٧	٥٨٢٠	٦١٣٠	٧٢٠٧	٧٥١١	٧٩٦٠	٪٦٢٤	١٦,٣	١٤
٨٧٨										
٢١٢٥	٢٤٦١	٢٨٨٢	٣٤١٠	٣٥٧٨	٤١٠٠	٤٦١٥	٥٣٠٥	٪٦٦١	١٠	٩,٣
٦١٨٣	٧٠٤٠	٨٠٨٩	٩٢٣٠	٩٧٠٨	١١٣٠٧	١٢١٢٦	١٣٢٦٥	٪٦٣٠	٢٦,٣	٢٣,٣
٢٩٢	٤٩١	٧٣٣	١٠٨٠	١١٩٣	١٣٩٤	١٦١٢	١٧٥٥	٪١٢٧	(٣,٥)	(٣,٤)
٥٨٩١	٦٥٤٩	٧٣٥٦	٨١٥٠	٨٥١٥	٩٩١٣	١٥١٤	١١٥١٠	٪٥٩٤	٢٢,٨	٢٠,٢
٤٦٧٨	٥٦٧٩	٦٧٢٤	٧٨١١	٨٨٥٩	١٠٦١٧	١٢٦١١	١٥٢٨٠	٪٨٧٦	٢٧,٣	٢٦,٨
١٠٥٦٩	١٢٢٢٨	١٤٠٨٠	١٥٩٦١	١٧٣٧٤	٢٠٥٣٠	٢٣١٢٥	٢٦٧٩٠	٪٧٢٧	٥٠,١٠	٤٧,
٥٨٨٨	٨٢٤٢	١٠٠٢٨	١٢٦٩٨	١٤٦١٢	١٩٥٥٥	٢٢٩٨٨	٣٠٢٣١	٪١٨٨٧	٤٩,٩	٥٣
١٦٤٥٧	٢٠٤٦٩	٢٤١٠٨	٢٨٦٥٩	٣١٩٨٦	٤٠٠٨٥	٤٦١١٣	٥٧٠٢١	٪١٠٧٩	١٠٠	١٠٠
٦٠٧٩	٧٣١٩	٩٠٦٩	١٠٦٨٩	١١٥٨٠	١٤٥١٠	١٧٠٣١	٢٠٨٤٦	٪٩٩١٠	٣٦,٩	٣٦,٦
٢٥٦٨	٣١٠٧	٣٦٦٢	٤٢٠٦	٤٣٨٣	٤٨٠٢	٥٣١٢	٥٧٧٥	٪١٩١٥	١١,٥	١٠,١
١٣٦٣	١٩٠٩	٢٢٦٩	٢٦٥٦	٣٢٥٩	٦٢٨٢	٧٩٠٢	٩٧٩٥	٪١٦٠٧	١٧,١	١٧,٢
٦٤٤٧	٨١٣٤	٩١٠٨	١١١٠٨	١٢٧٦٤	١٤٤٩١	١٥٨٦٨	٢٠٦٠٦٥	٪١٧٦	٣٤,٤	٣٦,١
١٦٤٥٧	٢٠٤٦٩	٢٤١٠٨	٢٨٦٥٩	٣١٩٨٦	٤٠٠٨٥	٤٦١١٣	٥٧٠٢١	٪١٠٧٩	١٠,	١٠٠

(القاهرة : جامعة القاهرة ، مركز البحوث والدراسات التجارية ، ١٩٨٦) .

معلومات القطاع العام ، القطاع العام فى مصر ٨٢/ ٨٣ ـ ٨٧/ ٨٨ ، (القاهرة : سنه النشر غير محددة .

ومن الجدول السابق تتضح حقائق هامة عن تركيب الهيكل التمويلى للقطاع العام :

— يمثـل المـال المملوك نسبة لا تزيد عن ٢٧,٥ ٪ ، ٢٥,٧ ٪ من إجمالى المال المستثمر فى عامى ٨٦ / ٨٧ ، ٨٧ / ٨٨ على التوالى .

— يمثل إجمالى التمويل الذاتى نسبة ٥٠,١ ٪ ، ٤٧ ٪ من اجمالى المال المستثمر فى عامى ٨٦ / ١٩٨٧ ، ٨٧ / ١٩٨٨ على التوالى بينما كانت هذه النسبة على النحو التالى فى السنوات السابقة :

السـنة	نسبة اجمالى التمويل الذاتى / اجمالى المال المستثمر
١٩٧٥	٦٩,٧ ٪
١٩٧٦	٧١,٤ ٪
١٩٧٧	٧١,٨ ٪
١٩٧٨	٧٠,١ ٪
١٩٧٩	٦٨,٢ ٪
٨٠ / ٨١	٦٤,٢ ٪
٨١/٨٢	٥٩,٨ ٪
٨٢ / ٨٣	٥٨,٤ ٪
٨٣ / ٨٤	٥٥,٧ ٪
٨٤ / ٨٥	٥٤,٣ ٪
٨٥ / ٨٦	٥١,٢ ٪
٨٦ / ٨٧	٥٠,٩ ٪
٨٧ / ٨٨	٤٧,٠ ٪

خلال تلك السنوات وان كان هناك اتجاه نزولى فى نسبة التمويل الذاتى الى اجمالى المال المستثمر إلا أنه كان اتجاها متباطئا وكانت تسود حالة من التماسك حتى العام ٨٠ / ٨١ حيث كان الاعتماد الاكبر فى تمويل المال المستثمر على التمويل الذاتى .

ولكن بدأت بعد ذلك زيادة واضحة فى الاعتماد على القروض وارتفعت نسبة القروض فى اجمالى المال المستثمر من ٣٠,٣ ٪ سنة ١٩٧٥ إلى ٧٤,٣ ٪ فى ٨٧ / ١٩٨٨ . ولاشك أن هذه الزيادة مع ما صاحبها من ارتفاع فى تكلفة الاقتراض كانت من أهم الأعباء التى فرضت على القطاع العام وأثرت سلبا على نتائجه .

نلحظ أيضا عبر مسيرة القطاع العام فى السنوات الثلاث عشرة ١٩٧٥ - ٨٧ / ١٩٨٨ أن صافى حقوق الملكية كان فى ١٩٧٥ ما يقرب من ٣٦,٦ ٪ من اجمالى المال المستثمر ، ثم انخفض فى ٨٧ / ١٩٨٨ الى نحو ١١ ٪ فقط . أى أن نتيجة تشغيل القطاع العام عبر عشر سنوات انتهت الى تآكل حقوق المالكين بينما تضخمت مستحقات المقرضين (الدائنين) . وهى نتيجة غير مشجعة .

كذلك تبدو نتيجة أخرى هى ارتفاع نسبة العجز المرحل من نحو ١٣٧ مليون جنيه فى ١٩٧٥ الى نحو ١٧٥٥ مليون فى ٨٧ / ١٩٨٨ جنيه وهى نتيجة تؤكد أيضا الاتجاه السالب فى اقتصاديات العام .

النتائج الأساسية من هذه المعلومات هى :

١ - الحجم الكلى للمال المستثمر فى زيادة مطردة .
٢ - رأس المال المملوك فى القطاع العام يتآكل .
٣ - مستحقات الدائنين تتزايد .
٤ - القدرة على التمويل الذاتى تنخفض .

ولكن ليس يكفى أن نقرأ معلومات الحجم أو المستوى الذى بلغه المال المستثمر فى القطاع العام ، بل الأهم أن نتعرف على درجة الكفاءة الاقتصادية لتشغيل هذا المال . بمعنى آخر ماذا عاد على المجتمع نتيجة استثمار هذا المال فى أنشطة القطاع العام . والتحليل التالى يعرض فقط للجانب الاقتصادى لهذا التشغيل (بمعنى استبعاد النواحى الاجتماعية أو السياسية أو الاستراتيجية التى قد تصاحب استثمار المال ، ومن ثم قد تغير فى تفسير النتائج الاقتصادية سلبا أو ايجابا) . والمعلومات المتاحة نوضح ما يلى :

- انخفاض العائد على المال المستثمر والمتمثل فى نسبة الفائض القابل للتوزيع إلى المال المستثمر . ففى ١٩٧٥ كانت هذه النسبة ٨ ٪ ثم انخفضن تدريجيا حتى استقرت عند ٥,٩٪ فى عام ١٩٨٨/٨٧ . وإذا علمنا أن متوسط سعر الفائدة على الإيداعات بالجنيه المصرى يصل الآن إلى مايقرب من ١٤ ٪ فى المتوسط ، لقدرنا مدى انخفاض العائد المحقق على استثمارات المال بالقطاع العام .
- اتجاه الفائض القابل للتوزيع كنسبة من حقوق الملكية الى الانخفاض فقد كان ٢١,٨ ٪ فى ١٩٧٥ ثم انخفض إلى ٩,٣ ٪ فى ٨٧ / ١٩٨٨ .

● استغراق نسبة كبيرة من المال المستثمر فى مشروعات لم تدخل حيز الانتاج (مشروعات تحت التنفيذ) إذ تمثل فى ٨٧ / ١٩٨٨ ما يقرب من ٢٧,٧ ٪ من اجمالى قيمة الأصول الثابتة .

٣ - ٢ تطور المال العامل :

— ان المال العامل الصافى فى القطاع العام تطور تطورا كبيرا خلال السنوات الثلاث عشرة موضوع التقرير حيث زاد من ١٧٦١ مليون جنيه عام ١٩٧٥ الى ٢٠٦٠٥ مليون جنيه عام ١٩٨٨/٨٧ ، أى زاد المال العامل أكثر من سبع مرات (١١٧٠ ٪) بمعدل نمو سنوى ٩٠ ٪ وقد بلغ معدل النمو فى الأصول المتداولة خلال الفترة ٨٢ / ١٩٨٣ - ٨٧ / ١٩٨٨ ٢٣٠ ٪ بمعدل نمو سنوى ٤٦ ٪ بينما بلغ معدل النمو للخصوم المتداولة خلال الفترة ٢٣١,٦ ٪ بمعدل سنوى ٤٦,٣ ٪ مما انعكس أثره على زيادة المال العامل .

— أن نسبة الخصوم المتداولة / الأصول المتداولة فى تحسين مستمر حيث انخفضت النسبة من ٧٧ ٪ عام ٧٥ الى ٦٩,٧ ٪ عام ٨٧ / ١٩٨٨ وهذا مؤشر جيد لأنه كلما انخفضت النسبة زادت نسبة المال العامل .

— أن نسبة المخزون السلعى الى الأصول المتداولة فى تناقص مستمر اذ انخفضت النسبة من ٢٤ ٪ عام ٧٥ الى ١٧,٢ ٪ عام ٨٧ / ١٩٨٨ وهذا مؤشر جيد لأنه يعنى أن الشركات بدأت فى سياسة ترشيد المخزون السلعى والتخلص من المخزون الراكد لديها مما يؤدى الى الاقلال من الاعتماد على الاقتراض المصرفى لتمويل هذا المخزون وبالتالى يقلل من الاعباء المالية التى تتحملها الشركات .

من ناحية أخرى ، نجد أن حجم المخزون السلعى فى حد ذاته يميل الى الزيادة حيث ارتفعت قيمته من ١٨٤٠ مليون جنيه فى ١٩٧٥ إلى ١١٧٠٠ مليون جنيه عام ١٩٨٨/٨٧ .

٣ - ٣ تطور نتائج النشاط الجارى والقيمة المضافة :

ان استقراء المعلومات الواردة بالجدولين رقمى ٣ / ٣ / ١ ، ٣ / ٣ / ٢ يدل على الاتجاهات العامة الآتية :

— تعكس الـزيادة فى قيمـة الانتـاج بتكلفـة العـوامل أثر التصاعد السريع فى عناصر المستلزمات الخدمية (معدل زيادة سنوى ٦٨,٣ ٪ فى المتوسط) والأجور (معدل زيادة سنـوى ٨٧,٥ ٪ فى المتـوسط) والفوائد (معدل زيادة سنوى ١١٣ ٪ فى المتوسط) ويدل هذا على أن الزيادة النقدية فى الأجور تكاد تستوعب معظم الزيادة الحادثة فى المتوسط فى القيمة المضافة الصافية ، فحيث بلغ معدل الزيادة السنوية للقيمة المضافة الصافية ٦٤,٣ ٪ فى المتوسط نجد أن نفس المعدل للأجور بلغ ١٠٤,٧ ٪ .

— يميل عائد الاستثمار الى الانخفاض حيث هبط من ٧,٥ ٪ عام ١٩٧٥ الى ٦ ٪ عام ٨٢ / ١٩٨٣ ثم انخفض مرة أخرى فى العامين الأخيرين ٨٦ / ٨٧ (٥,٦ ٪) ، ٨٧ / ١٩٨٨ (٥,٩ ٪) ولاشك أن هذا المعدل المتدنى لا يعبر بحال من الأحوال عن أى قيمة اقتصادية ذات معنى ، وتبرز هذه الحقيقة أن تحسنا جذريا لابد وأن يحدث فى عائد الاستثمار حتى يمكن اعتبار المال المستثمر فى القطاع العام فى تشغيل اقتصادى .

— تميل نسبـة كل من الأجـور ، وعـوائـد التملك الى ايرادات النشاط الجارى للزيادة بمعـدلات متقاربة وان كانت عوائد التملك تحقق نصيبا أكبر نسبيا مما تحصل عليه الأجور من تلك الايرادات وهذه نتيجة طبيعية تعكس عنصر مخاطرة رأس المال .

جـدول رقم

تطور مؤشرات النشاط الجارى

١٩٧٥ -

البيـــــان	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	٨٠ / ١٩٨١
الانتاج الاجمالى بتكلفة عوامل الانتاج	٢٨٧١	٣٤١٥	٤٢٠٠	٥٠٢٥	٦١٢٧	٨٨٥١
(-) مستلزمات سلعية	١٣٤١	١٤٨٧	١٧٦٣	٢١١٦	٢٥٢٧	٣٨٠٠
(-) مستلزمات خدمية	٣٢٠	٣٩٥	٤٧٨	٦٠٨	٧٤٠	١٠٤٢
القيمة المضافة الاجمالية	١٢١٠	١٥٣٣	١٩٥٩	٢٣٠١	٢٨٦٠	٤٠٠٩
(-) الاهــلاك	١٥٢	١٨٧	٢٣٩	٢٧٥	٣٤٥	٤٧٦
القيمة المضافة الصافية	١٠٥٨	١٣٤٦	١٧٢٠	٢٠٢٦	٢٥١٥	٣٥٣٣
توزيعات القيمة المضافة						
الاجــور	٤٨٢	٥٨١	٦٩٥	٨٣٧	١٠٠٥	١٤٣٤
الايجار وفرق الايجار	٢٥	٣٠	٣٧	٤٤	٥٢	٦٨
الفــوائد	٨٠	١٠٠	١٤٨	٢٤١	٣٥٧	٦٤٣
فرق تقييم التغير فى المخزون السلعى	١٩	٣٨	٤٩	٦	(٢)	١٤
فروق محسوبة (فرق فوائد)	٨٢	١٠٧	١١٦	١٣٧	١٧٤	٤٨٦
فائض العلميات الجارية	٣٧٠	٤٩٠	٦٧٥	٧٦١	٩٢٩	٨٨٨

المصـدر : نفس مصدر الجدول رقم (٣ / ١ / ١) .

(*) الايجـــار فقط .

(**) فروق ايجار وفوائد .

(٣ / ٣ / ١)

والقيمة المضافة للقطاع العام

١٩٨٨

(الأرقام بملايين الجنيهات)

٨١/ ١٩٨٢	٨٢/ ١٩٨٣	٨٣/ ١٩٨٤	٨٤/ ١٩٨٥	٨٥/ ١٩٨٦	٨٦/ ١٩٨٧	٨٧/ ١٩٨٨	معدل التغير العام
١٠٧٣١	١٢٠٤٣	١٣٦٣٤	١٥٤٥٢	١٧٩٩٤	٢٠٣٨٥	٢٥٤٤٨	٪ ٨٨٦
٤٤٥٩	٤٩٣٠	٥٤٤٨	٦١٤٦	٧٢٢٢	٨٣٦٣	١٠٦٢٩	٪ ٧٩٣
١٢٨٧	١٤١١	١٥٧٤	١٥٩٢	١٨٢٣	١٨٨٢	٢١٨٥	٪ ٦٨٣
٤٩٨٥	٥٧٠٢	٦٦١٢	٧٧١٣	٨٩٤٩	١٠١٤٠	١٢٦٣٤	٪١٠٤٤
٦٠٥	٧٣٨	٨٨١	٩٠٦	١١٢٥	١٣٢٩	١٥٥٢	٪١٠٢١
٤٣٨٠	٤٩٦٤	٥٧٣١	٦٨٠٧	٧٨٢٣	٨٨١١	١١٠٨٢	٪١٠٤٧
١٩٨٢	٢٢٦٤	٢٦٨٤	٣٠٩٣	٣٣٦٦	٣٦١٢	٤٢١٩	٪ ٨٧٥
٧٩	٩٧	١٣٦	١٣٩	٥١(*)	٥٤(*)	٦٠(*)	٪ ٢٤٠
٩٥٢	١١٨٦	١٥٢٠	١٨٢٩	٢٣٩٦	٢٧٩٨	٣٦٣٣	٪٤٥٤١
(٩)	٣٦	٤٩	١١٩	٤١	٩٥	٢١٥	٪١١٣٢
٦٩٤	٨٥٥	١٠٢٤	١١٠٨	١٣٩٢(**)	١٧١٤(**)	٢١١٠(**)	٪٢٥٧٣
٦٨٢	٥٢٦	٣١٨	٥١٩	٥٧٧	٥٣٩	٨٤٥	٪ ٢٢٨

جدول رقم
تطور النشاط الجارى
واجمالى المال المستثمر
١٩٧٥ -

البيـــــان	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	٨٠/ ١٩٨١
ايرادات النشاط الجارى	٥٣١٥	٥٩٠٢	٦٥٤٨	٧٤٩٠	٩٢٢٢	١٢٩٦٣
الانتاج الاجمالى بسعر السوق	٣١٥٠	٣٦٨١	٤٤٩١	٥٢٨٦	٦٤٦٠	٩١٤٤
● الانتاج الاجمالى بتكلفة عوامل الانتـاج	٢٨٧١	٣٤١٥	٤٢٠٠	٥٠٢٤	٦١٢٧	٨٨٥١
● القيمة المضافة الصافية	١٠٥٨	١٣٤٦	١٧٢٠	٢٠٢٥	٢٥١٥	٣٥٣٣
فائض العمليات الجارية	٣٧٢	٤٨٩	٦٧٥	٧٦١	٩٢٨	٨٨٨
● الاجــور	٤٨٢	٥٨١	٦٩٥	٨٣٧	١٠٠٥	١٤٣٤
عوائد التملك	٥٧٧	٧٦٥	١٠٢٦	١١٨٩	١٥٠٩	٢٠٩٨
فائض الشركات الرابحة	٤٢٤	٥٣١	٦٣٣	٧٤٩	٩٤٦	١٢٥٣
عجز الشركات الخاسرة	٣٠	١٩	٢٩	٢٨	٤٨	١١٢
صافى فائض القطاع العام	٣٩٤	٥١٢	٦٠٤	٧٢١	٨٩٨	١١٤١
اجمالى المال المستثمر	٥٢٨٤	٦٥٤١	٧٧٥٤	٩٥٥٩	١٢٠٩٠	١٦٤٥٧
الضرائب والرسوم السلعية	٣٠٦	٣٠٣	٣٧٧	٣٨٩	٤٦٨	٦٤٧
اعانات الانتاج	٢٧	٣٨	٨٦	١٢٨	١٣٦	٣٥٤
صافى الفائض / المال المستثمر	٪٧,٥	٪٧,٨	٪٧,٨	٪٧,٥	٪٧,٤	٪٦,٩
صافى العلاقات السلعية	٢٧٩	٢٦٥	٢٩١	٢٦١	٣٢٢	٢٩٣
الاجور/ ايرادات النشاط الجارى	٪ ٩	٪٩,٨	٪١٠,٦	٪١١,٢	١٠,٩	٪١١,١
عــوائد التمـــلك / ايـــرادات النشاط الجارى	٪١٠,٩	٪١٣	٪١٥,٧	٪١٥,٩	٪١٦,٤	٪١٦,٢

المصــدر : نفس مصدر الجدول رقم (٣ / ١ / ١) .

(*) اجمالى المال المستثمر = اجمالى الأموال .

(٣ / ٣ / ٢)

والقيمة المضافة الصافية

للقطـاع العـام

١٩٨٨

(القيمة بالمليون جنيه)

٨١/ ١٩٨٢	٨٢/ ١٩٨٣	٨٣/ ١٩٨٤	٨٤/ ١٩٨٥	٨٥/ ١٩٨٦	٨٦/ ١٩٨٧	٨٧/ ١٩٨٨	معدل التغير العام
١٥٦١٣	١٧٢٨٦	١٩٦٩٣	٢٢١٠٣	٢٥٢٩٦	٢٨٥٨٤	٣٥٢٢٧	٪ ٦٦٣
١٠٩٣٥	١٢٢٨٢	١٣٩٥٠	١٥٧٧٥	—	—	—	—
١٠٧٣٠	١٢٠٤٣	١٣٦٣٤	١٥٤٥٢	٢٥٤٤٨	٢٠٣٨٥	١٧٩٩٤	٪ ٨٨٦
٤٣٨٠	٤٩٦٥	٥٧٣٢	٦٨٥٧	٧٨٢٣	٨٨١١	١١٠٨٢	٪١٠٤٧
٦٨٢	٥٢٧	٣١٨٤	٥١٩	٥٧٧	٥٣٩	٨٤٥	٪ ٢٢٧
١٩٨٢	٢٢٦٤	٢٦٨٤	٣٠٩٣	٣٣٦٦	٣٦١٢	٤٢١٩	٪ ٨٧٥
٢٣٩٨	٢٧٠٠	٣٠٤٨	٣٧١٤	٤٤٥٧	٦٢٠٠	٦٨٦٣	٪١١٨٩
١٣٣٣	١٤٨٣	١٦٥٢	١٧٧٥	١٨٣٧	١٩٥٦	٢٥٠٤	٪٥٩٠,٥
٢٢١	٢٧٥	٣٩٧	٣٤٧	٢٨١	٣٧٩	٤٠٦	٪١٣٥٣
١١١٢	١٢٠٨	١٢٥٥	١٥٢٨	١٥٥٦	١٥٧٧	١٠٩٨	٪ ٢٧٩
٢٠٤٩٤	٢٤١٠٨	٢٨٦٥٩	٣١٩٨٦	(*)٧٣١٩٧	(*)٨٤٢٣٧	(*)١٠٤٣٥٥	٪١٩٧٥
٦٦٤	٧٢٦	٧٩٨	٨٩٥	٩٠٢	٩٣٨	١١٢١	٪ ٣٣٦
٤٥٩	٤٨٧	٥٣٦	٥٧٢	٤٩٧	٣٢٨	٦٦٩	٪٢٤٧٨
٪٥,٤	٪ ٥	٪٤,٤	٪٤,٨	٪٢,١	٪١,٩	٪١,١	٪١٤,٧
٢٠٥	٢٣٩	٢٦٢	٣٢٣	٤٠٥	٦٠٠	٤٥٢	٪١٦٢
٪١٢,٨	٪١٣,١	٪١٣,٦	٪ ١٤	٪١٣,٣	٪١٢,٦	٪ ١٢	٪١٣٣,٣
٪١٥,٤	٪١٥,٦	٪١٥,٤	٪١٦,٨	١٧,٦	٪٢١,٧	١٩,٥	٪١٧٩

٣ ـ ٤ تطور مؤشرات الكفاءة الاقتصاديه للعمالة :

— يثير الجدول رقم ١/٤/٣ قضية أساسية هى زيادة متوسط أجر العمل بمعدل سنوى أعلى من معدل زيادة انتاج العامل فى المتوسط فعلى مدى سنوات المقارنة (٧٥ ـ ١٩٨٨/٨٧) بلغ المعدل السنوى لزيادة أجر العامل فى المتوسط ٥٨,٥ ٪ ، بينما بلغ المعدل السنوى لزيادة انتاجية العامل على أساس التكلفة ٥١,٣ ٪ فقط .

— تميل ربحية الجنيه أجر من فائض العمليات إلى التدهور إذ تقل عن ٦٠ قرشا فى عام ١٩٨٨/٨٧ بعد أن كانت جنيه واحد فى ١٩٧٧ معنى هذا أن انفاق جنيه فى شكل أجور يعود على الأقتصاد القومى بربحية ٦٠ قرشا فقط ، ومن ثم فإن كل زيادة فى الأجور يستتبعها بالتالى تآكل القدرة على توليد الأرباح .

ويشير هذا إلى حقيقة أن مايدفع من أجور فى القطاع العام يزيد عن القيمة الفعلية التى يجب أن تكون عليها الأجور بالقياس الاقتصادى الأمر الذى يقطع بأثر السياسات والتوجيهات الأجتماعية للدولة فى تخلخل هيكل الأجور وتوازن بناء التكاليف فى القطاع العام .

— بنفس المنطق فإن إنتاجية الجنيه أجر اتجهت إلى الانخفاض حتى وصلت فى العامين ٨٤/٨٣ ، ٨٥/٨٤ إلى أدنى مستوى لها (٢,٥ جنيه) بعد أن كانت ٦ جنيهات فى عام ١٩٧٥ ، وإن كانت قد عادت الى التحسن فارتفعت فى ٨٨/٨٧ إلى ٧,٦ جنيه [وقد يعكس هذا أثر ارتفاع الأسعار وليس ارتفاع حقيقى فى قيمة الانتاج] .

جدول رقم (٣/ ٤/ ١)

تطور مؤشرات الكفاءة الاقتصادية للعمالة فى القطاع العام

١٩٧٥ - ١٩٨٨

البيـــان	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	٨٠ / ١٩٨١
عدد العاملين بالألف	٩٨٦	١١٠٩	١١١٦	١٢٠٠	١٢١٦	١٢٩٠
- متوسط أجر العامل بالجنيه	٤٨٩	٥٢٤	٦٠٠	٦٩٧	٨٢٧	١١١٢
- متوسط انتاج العامل	-	-	-	-	-	-
- انتاجية العامل بالجنيه على أساس سعر السوق	٣١٩٧	٣٣١٩	٤٠٢٥	٤٤٠٥	٥٣١٢	٧٠٨٩
- إنتاجية العامل بالجنيه على أساس التكلفة	٢٩١٣	٣٠٨٠	٣٧٦٤	٤١٨٨	٥٣٠٨	٦٨٦٢
- إنتاجية الجنية أجر بالجنيه على أساس سعر السوق	٦,٥	٦,٣	٦,٥	٦,٣	٦,٤	٦,٤
- إنتاجية الجنيه أجر بالجنيه على أساس تكلفة العوامل	٦	٥,٩	٦	٦	٦,١	٦,٢
- ربحية الجنيه أجر من فائض العمليـــات	٠,٨	٠,٨	١,٠	٠,٩	٠,٩	٠,٦
- الأجور / إيرادات النشاط الجارى	٩,١٪	٩,٨٪	١٠,٦٪	١١٪	١١٪	١١,١٪
- الأجور / القيمة المضافة الصافيـــة	٤٥,٥٪	٤٣,٢٪	٤٠,٤٪	٤١٪	٤٠٪	٤٠,٦٪

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم ٣/ ١/ ١

* ربحية الجنيه أجر من الفائض القابل للتوزيع .

١٩٨٢/٨١	١٩٨٣/٨٢	١٩٨٤/٨٣	١٩٨٥/٨٤	١٩٨٦/٨٥	١٩٨٧/٨٦	١٩٨٨/٨٧	معدل التغير العـام
١٣١٠	١٣٢٤	١٣١٨	١٣٤٧	١٣١٠	١٢٩٥	١٢٨٧	٪ ١٣١
١٥١٤	١٧١٠	٢٠٣٧	٢٢٩٧	٢٥٦٨	٢٧٨٨	٣٢٧٧	٪ ٧٦٠
—	—	—	—	—	—	—	—
٨٣٥٠	٩٢٧٤	١٠٥٨٤	١١٧١١	—	—	—	—
٨١٩٤	٩٠٩٤	١٠٣٤٤	١١٤٨١	١٣٩٨١	١٥٧٤١	١٩٤٢٦	٪ ٦٦٧
٥,٥	٥,٤	٥,٢	٥,١				—
٥,٤	٥,٣	٢,٥	٢,٥	٤,٣	٥,٦	٧,٦	٪ ١٢٧
٠,٣	٠,٢	٠,٤٠	٠,٣٨	٥٤٥,(*)	٥٤١,(*)	,٥٩٣	٪ ٧٤١
٪١٠,٨	٪١٣,١	٪١٣,٦	٪ ١٤	٪ ١٣	٪ ١٣	٪ ١٢	٪١٣٢
٤٥,٤	٤٥,٦	٪٤٦,٨	٪٤٥,٤	٪ ٤٣	٪ ٤١	٪ ٣٨	٪٨٣,٥

٣ ـ ٥ تطور الفائض القابل للتوزيع :

بتحليل الجدول رقم ٣ / ٥ / ١ يتضح أن عوائد الدولة تستوعب الجانب الأكبر من الفائض القابل للتوزيع على النحو الآتى :

جـــدول رقم (٣ / ٥ / ١)
قيمة ونسبة عوائد الدولة والميزانية الدخلية
من الفائض القابل للتوزيع
١٩٧٥ ـ ١٩٨٨/٨٧

السـنة	إجمالى الفائض القابل للتوزيع	إجمالى عوائد الدولة شاملة الضرائب	نسبة عوائد الدولة إلى إجمالى الفائض	الضرائب الدخلية	نسبة الضرائب إلى إجمالى الفائض
١٩٧٥	٤٢٣	٢٩٤	٧٠ ٪	٩٨	٢٣ ٪
١٩٧٦	٥٣٢	٣٥٠	٦٦ ٪	١١٣	٢١ ٪
١٩٧٧	٦٣٤	٤٢٣	٦٧ ٪	١٥٥	٢٤ ٪
١٩٧٨	٧٤٨	٤٩٤	٦٦ ٪	١٧٢	٢٣ ٪
١٩٧٩	٩٤٧	٦٢١	٦٦ ٪	٢٠٥	٢٢ ٪
٨١/٨٠	١٢٥٤	٨٣٠	٦٦ ٪	٣٤٨	٢٨ ٪
٨٢/٨١	١٣٣٥	٩٣٨	٧٠ ٪	٤٣٥	٣٣ ٪
٨٣/٨٢	١٤٨٩	١٠٢٥	٦٩ ٪	٤٦٩	٣١ ٪
٨٤/٨٣	١٦٥٢	١١٠٢	٦٧ ٪	٥٤٦	٣٣ ٪
٨٥/٨٤	١٧٧٦	١٢١٤	٦٨ ٪	٦٠٣	٣٤ ٪
٨٦/٨٥	١٨٣٧	١٣١٦	٧٢ ٪	٥٨٧	٣٢ ٪
٨٧/٨٦	١٩٥٦	١٤٠٤	٧٢ ٪	٦٧٥	٣٥ ٪
٨٨/٨٧	٢٥٠٤	١٧٧٢	٧١ ٪	٨٥٢	٣٤ ٪

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (٣/ ١/ ١) .

على مدى ثلاث عشر سنه بلغ متوسط عوائد الدولة إلى اجمالى الفائض القابل للتوزيع ٦٨,٥ ٪ منها ضرائب دخليه ٢٨,٧ ٪ فى المتوسط أى أن مايقرب من ٣٩,٨ ٪ من إجمالى الفائض القابل للتوزيع يستقطع فى شكل أعباء مفروضه ومن ثم تحرم شركات القطاع العام من الافادة بهذه الأموال لتنمية مصادر التمويل الذاتى بها وتحسين هياكلها التمويلية .

ويوضح الجدول رقم ٢/٥/٣ تحليل عناصر الفائض القابل للتوزيع :

جدول رقم (٣/ ٥/ ٢)

تطور مؤشرات الفائض القابل للتوزيع للقطاع العام

(الأرقام بملايين الجنيهات)

البيـــان	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩	١٩٨١/٨٠
عوائد الدولة والخدمات :						
ضرائـــب دخليـــة	٩٨	١١٣	١٥٥	١٧٢	٢٠٥	٣٤٨
حصة بنك ناصر والنشاط الريـــاضـى	٨	١٠	١١	١٣	٢١	٢٨
حصـــة الدولـــة	١٥٢	١٨٢	٢٠٥	٢٤٧	٣١٤	٣٥٤
حصـــة الأشراف والإدارة	٢١	٢٦	٣٠	٣٦	٤٦	٥٩
إحتياطى شـــراء ســـندات	١٥	١٩	٢٢	٢٦	٣٥	٤١
١٥ ٪ خدمـــات محليـــة ومركزيـــة للعامليـــن	٣٣	٤٠	٤٣	٥٤	٦٩	٨١
	٣٢٧	٣٩٠	٤٦٦	٥٤٨	٦٩٠	٩١١
أرباح محتجزة واحتياطيات	٧٤	١١٢	١٣٠	١٦٢	٢٠٦	٢٨٠
حصة المســـاهمين	٣	٦	٩	٥	٧	٩
حصة نقدية للعاملين ٪	١٩	٢٤	٢٩	٣٣	٤٤	٥٤
جملـــــــــة	٢٢	٣٠	٣٨	٣٨	٥١	٦٣
إجمالى الفائض القابل للتوزيع	٤٢٣	٥٣٢	٦٣٤	٧٤٨	٩٤٧	١٢٥٤
- عجز الشركات الخاسرة	٣٠	١٩	٢٩	٢٨	٤٨	١١١
صافى الفائض القابل للتوزيع	٣٩٣	٥١٣	٦٠٥	٧٢٠	٨٩٩	١١٤٣

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (٣/ ١/ ١)

١٩٨٢/٨١	١٩٨٣/٨٢	١٩٨٤/٨٣	١٩٨٥/٨٤	١٩٨٦/٨٥	١٩٨٧/٨٦	١٩٨٨/٨٧	معدل التغير العام
							٪
٤٣٥	٤٦٩	٥٤٦	٦٠٣	٥٨٧	٦٧٥	٨٥٢	٨٦٩
٣٠	٣٢	٣٦	٤٠	٣٥	٣٥	٤٣	٥٣٨
٣٨١	٤٢١	٤١٣	٤٥٤	٤٥٢	٤٤٩	٥٨٥	٣٨٥
٥١	٥٨	٦٠	٦٥	٦٤	٦١	٧٣	٣٤٨
٤١	٤٥	٤٧	٥٢	٥٣	٥٤	٦٩	٤٦٠
٨١	٩١	٩٤	١٠٤	١١٤	١٢٢	١٣٨	٤١٨
١٠١٩	١١١٦	١١٩٦	١٣١٨	١٣٠٥	١٣٩٦	١٧٦٠	٥٣٨
٢٥١	٢٩٧	٣٧٦	٣٦٢	٤٢٣	٤٣٣	٦١٣	٨٢٨
١١	١٦	١٧	٢٦	٢٣	٤٦	٣٦	١٢٠٠
٥٤	٦٠	٦٣	٧٠	٧٦	٦٧	٩٢	٤٨٤
٩٥	٧٦	٨٠	٩٦	٩٩	١١٣	١٢٨	٥٨٢
١٣٣٥	١٤٨٩	١٦٥٢	١٧٧٦	١٨٣٧	١٩٥٦	٢٥٠٤	٥٩٢
٢٢١	٢٧٥	٣٩٧	٢٤٧	٢٩١	٣٧٩	٤٠٦	١٣٥٣
١١١٤	١٢١٤	١٢٥٥	١٥٢٩	٥٤٦	١٥٧٧	١٠٩٨	٢٧٩

ولعل هذه القضية تلقى عناية خاصة حين بحث إمكانات طرح بعض أسهم زيادات رأس المال شركات القطاع العام للاكتتاب العام إذ يعزف المستثمرون عن شراء أسهم شركات القطاع العام لتهافت العائد منها من جانب ، وخضوعها لتلك الأعباء الإضافية التى لاتخضع لها توزيعات شركات القطاع الخاص .

ويلاحظ أيضا أن الأرباح المحتجزة والاحتياطيات تنمو بمعدلات أكبر من معدل نمو عوائد الدولة والخدمات (٦٣,٧ ٪ مقابل ٤١٤ ٪) الأمر الذى يؤدى إلى تحسن في كفاية مصادر التمويل الذاتى مما قد يؤدى إلى التقليل من التجاء الشركات إلى السحب على المكشوف من البنوك التجارية وبالتالى الإقلال من تحمل الشركات بفوائد باهظة .

ومن المفيد تصور أنه يمكن تحسين الموقف المالى لشركات القطاع العام بالغاء تلك الأعباء الأضافية المفروضة على توزيعات شركات القطاع العام وتوجيه تلك الأموال لدعم الاحتياطيات بالشركات مما يؤدى إلى تخفيف اعتمادها على الاقتراض من البنوك .

وتطرح هذه القضية موضوع القواعد الحاكمة لتوزيع الأرباح فى شركات القطاع العام والتى لم يطرأ عليها تعديل منذ وضعت فى الستينات مع نشأة القطاع العام وتقضى هذه القواعد المعمول بها حاليا بتوزيع الأرباح حسب النظام الآتى :

— تجنيب نسبة ٢ ٪ لحساب بنك ناصر الاجتماعى + نصف ٪ للنشاط الرياضى وذلك من الأرباح الصافية قبل التوزيع وقبل حساب الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية (الضريبة الدخلية) .

« قانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧١ المعدل بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٧٥ وقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٤ » .

— تخصيص ٥ ٪ من الباقى لشراء سندات حكومية قرار جمهورى رقم ١١٢ لسنة ١٩٧٥ .

— تخصيص ٥ ٪ من الباقى لتكوين احتياطى قانونـــى — تخصيص ٥ ٪ من الباقى لتكوين احتياطى ارتفاع أسعار أصول — تخصيص ١٠ ٪ من الباقى لتكوين احتياطى تدعيم إذا نقـصت الأصول المتداولة عن الوفاء بالالتزامات قصيرة الأجـــل — تخصيص ٥ ٪ من رأس المال المدفوع كتوزيـــع أول علـى المساهمين العاملين بالشركة . — تخصيص ١٠ ٪ نظير مصروفـــات الإشـــراف والإدارة — باقى الأرباح توزيع على المســاهمين والعامليـــن	قرار رئيس الجمهورية رقم ٤١ لسنة ١٩٦٩ المعدل بقرار رئيس الوزراء رقم ٣٨٥ لسنة ١٩٧٧

— يحدد نصيب العـاملين بما يعادل ٢٥ ٪ من الأرباح ونصيب الدولة بما يعادل ٧٥ ٪ ويخصص نصيب العاملين للأغراض التالية :

٥ ٪ خدمات اجتماعية وخدمات إسكان ١٠ ٪ خدمات اجتماعية مركزية للعاملين ١٠ ٪ لأغراض التوزيع النقـــــدى	قرار جمهورى رقم ١١١١ لسنه ١٩٧٤

— تجنب الأرباح الرأسمالية لتكوين احتياطى بها .

كما يئـول إلى الخزانة العامة مايخص العاملين من أعضاء مجلس الأدارة من حصة مقابل الأشراف والادارة ونصيب الدولة فى الأرباح .

ومن المقـترح تصحيحـا لتلك الأوضاع أن تنطبق ذات القواعد المنصوص عليها فى القانون رقم ١٥٩ لسنة ٨١ بشأن توزيع الأرباح وهى كما يلى :

قواعد توزيع الأرباح حسب القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ :

مادة ٤٠ ـ الأرباح الصافية هى الأرباح الناتجة عن العمليات التى سوتها الشركة وذلك بعد خصم جميع التكاليف اللازمة لتحقيق هذه الأرباح بعد حساب وتجنيب كافة الاستهلاكات والمخصصات التى تقضى الأصول المحاسبية بحسابها وتجنيبها قبل إجراء أى توزيع بأية صورة من الصور .

- ويجنب مجلس الإدارة من صافى الأربـاح المشـار اليها فى الفقرة السابقة جزءا من عشرين على الأقل لتكوين احتياطى قانونى . ويجوز للجمعية العامة وقف تجنيب هذا الاحتياطى القانونى إذا بلغ مايساوى نصف رأس المال .
- ويجوز استخدام الاحتياطى القانونى فى تغطية خسائر الشركة وفى زيادة رأس المال .
- ويجوز أن ينص فى نظام الشركة على تجنيب نسبة معينة من الأرباح صافية لتكوين احتياطى نظامى .

وإذا لم يكن الاحتياطى النظامى مخصصا لأغراض معينة منصوص عليها فى نظام الشركـة جاز للجمعية العامة العادية بناء على اقتراح مجلس الإدارة أن تقرر استخدامه فيما يعود بالنفع على الشركة أو على المساهمين .

كما يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة تكوين احتياطيات أخرى .

- ويجوز بموافقة الجمعية العامة توزيع نسبة من الأرباح الصافية التى تحققها الشركة نتيجة بيع أصل من الأصول الثابتة أو التعويض عنه بشرط ألا يترتب على ذلك عدم تمكين الشركة من إعادة أصولها إلى ماكانت عليه أو شراء أصول ثابتة جديدة .

مادة ٤١ :

يكون للعاملين بالشركة نصيب فى الأرباح التى يتقرر توزيعها تحدده الجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الإدارة بما لايقل عن (١٠ ٪) من هذه الأرباح ولايزيد على مجموع الأجور السنوية للعاملين بالشركة .

وتبين اللائحة التنفيذية كيفية توزيع مايزيد على نسبة الـ ١٠ ٪ المشار إليها من الأرباح على العاملين والخدمات التى تعود عليهم بالنفع .

ولاتخل أحكام الفقرة السابقة بنظام توزيع الأرباح المطبق على الشركات القائمة وقت نفاذ هذا القانون إذا كان أفضل من الأحكام المشار إليها .

مادة ٤٢ :

تقـرر الجمعية العامة العادية كيفية استخدام ماتبقى من الأرباح الصافية بعد أداء المبـالغ المشار إليها فى المواد السابقة وبالنسبة المخصصة لمكافأة أعضاء مجلس الإدارة من الأرباح الصافية .

ولايجوز التصرف فى الاحتياطيات والمخصصات المشار إليها فى المواد السابقة فى غير الأبواب المخصصة لها إلا بموافقة الجمعية العامة .

مادة ٤٣ :

لايجوز توزيع الأرباح إذا ترتب على ذلك منع الشركة من أداء التزاماتها النقدية فى مواعيدها .

ويكون لدائنى الشركة أن يطلبوا من المحكمة المختصة إبطال أى قرار صادر بالمخالفة لأحكام الفقرة السابقة ، ويكون أعضاء مجلس الإدارة الذين وافقوا على التوزيع مسئولين بالتضامن من قبل الدائنين فى حدود مقدار الأرباح التى أبطل توزيعها .

كما يجوز الرجوع على المساهمين الذين علموا بأن التوزيع قد تم بالمخالفة لهذه المادة فى حدود مقدار الأرباح التى قبضوها .

مادة ٤٤ :

يستحق كل من المساهم والعامل حصته فى الأرباح بمجرد صدور قرار الجمعية العامة بتوزيعها .

وعلى مجلس الإدارة أن يقوم بتنفيذ قرار الجمعية العامة بتوزيع الأرباح على المساهمين والعاملين خلال شهر على الأكثر من تاريخ صدور القرار ـ ولايلزم المساهم أو العامل برد الأرباح التى قبضها على وجه يتفق مع أحكام هذا القانون ولو منيت الشركة بخسائر فى السنوات التالية .

خلاصـــة :

تظهر مؤشرات الأداء للقطاع العام عن العام ١٩٨٨/٨٧ تطورات واضحة واتجاهات لايمكن للباحث أن يخطئها وكلها تنذر بأخطار تهدد كيان واستقرار هذا القطاع الأساسى فى اقتصاد البلاد ويمكن أن نرصد هذه الاتجاهات على النحو الآتى : ـ

— اتجاه العائد على المال المستثمر (*) إلى الهبوط بشكل غير عادى إذ وصل صافى معدله للقطاع العام ككل إلى ٥,٩ ٪ من ادنى المعدلات التى تحققت عن السنوات الثلاثة عشر من ٧٥ إلى ٨٨ وهو أيضا أقل من متوسط عائد الاستثمار خلال تلك الفترة والبالغ نحو ٦ ٪ فى المتوسط .

---

* إجمالى الأصول .

— انخفاض عائد الاستثمار بشكل حاد يقل عن المستوى العام له للقطاع العام ككل فى قطاعى التشييد والإسكان (٤ ٪) الطاقة (٤,٨ ٪) والثقافة والأمن (٤,٤ ٪) والزراعة والرى (٤ ٪) ، كذلك اقتراب العائد على الاستثمار فى قطاع التموين والتجارة من المتوسط العام للقطاع العام حيث بلغ (٥,٧ ٪) .

— زيادة عائد الاستثمار فى قطاعى الصناعة والنقل والسياحة والتجارة الخارجية عن متوسط العائد للقطاع العام خلال الثلاثة عشر سنة من ٧٥ - ١٩٨٨ والبالغ ٦ ٪ فى المتوسط ، الأمر الذى يدل على ميل الاستثمارات فى هذه القطاعات إلى التماسك .

وكان ترتيب القطاعات الرئيسية للقطاع العام من حيث نسبة الفائض القابل للتوزيع إلى الأصول الثابتة خلال عام ٨٧ / ١٩٨٨ على النحو التالى : -

القطاع	الأصول الثابتة	الفائض(*)	النسبة ٪
التشييد والأسكان	٤٠٠١	٨٠٥	٢٠,١ ٪
الزراعة والرى	١٠٢٦	٨٢	٨ ٪
الصناعة	٩١١٨	٨٩٢	٩,٨ ٪
النقل والسياحة	١٨٤٦	٣٥٣	١٩,١ ٪
البترول والكهرباء	٣٤٠٧	٢٧٥	٨,١ ٪
التموين والتجارة الخارجية	٩٥٩	١٤٠	١٤,٦ ٪
المصارف والتأمين	٧٨	٤٧٠	٥٠٣ ٪
إجمالى القطاع العام	٢٠٤٣٥	٣٠١٧	١٤,٨ ٪

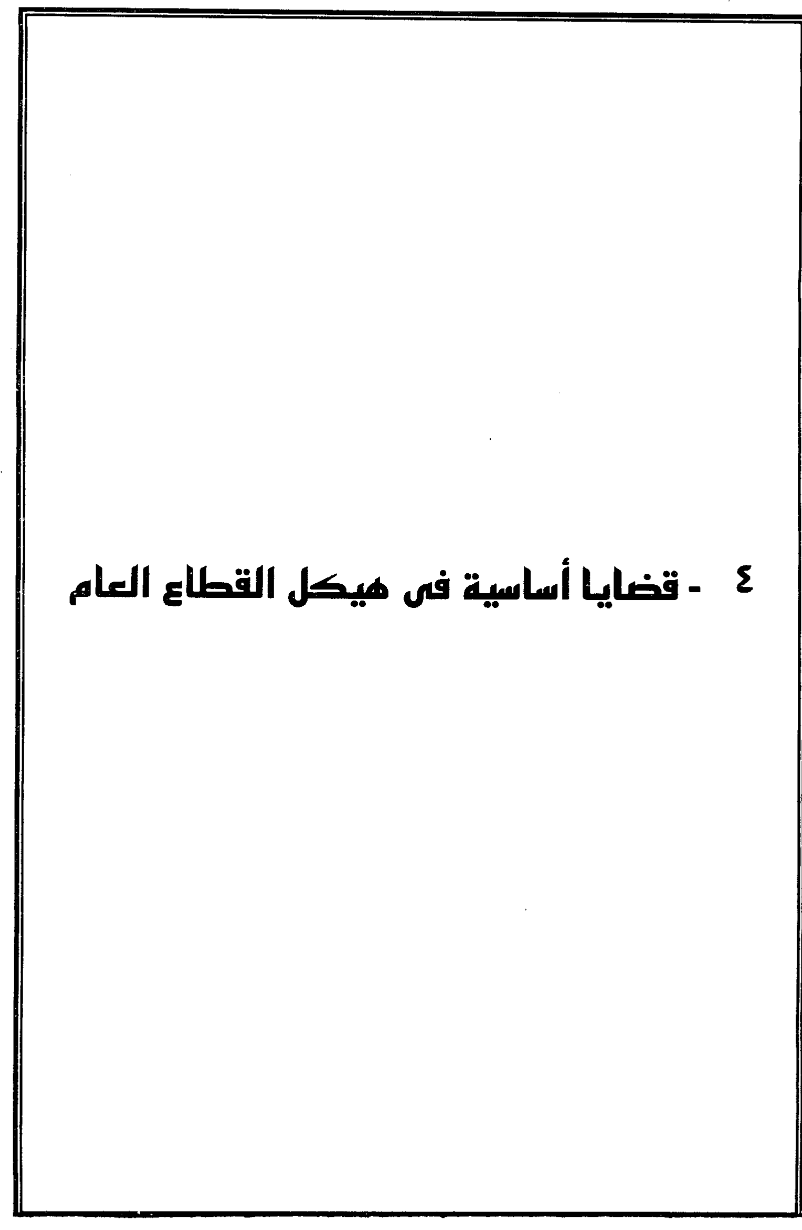
وتدل هذه المعدلات المتواضعة (باستثناء البنوك والتأمين) على ضعف القدرة على توليد الفائض باستخدام الأصول الثابتة المتاحة ، وقد يعكس هذا الوضع حالة من التقادم أصابت هذه الأصول وقللت من قدرتها على الأداء الاقتصادى .

* القيمة بالمليون جنيه .

— يحتل قطاع المصارف والتأمين المرتبة الأولى من حيث نسبة تركيز المال المستثمر إذ يوجد به ٤٨ ٪ من إجمالى المال المستثمر فى القطاع العام ، ويأتى قطاع الصناعة فى المرتبة الثانية ٢٣ ٪ ثم التشييد والإسكان ١٠ ٪ والبترول والكهرباء ، والتعدين والثروة ٦ ٪ لكل والنقل ٤ ٪ ، بينما يحظى قطاع الزراعة والرى بنسبة متواضعة من إجمالى الاستثمارات هى ٣ ٪ ويدل هذا على الدور المتواضع للقطاع العام الزراعى ، وقد يكون من اتجاهات التطوير توجيه دفعات أكبر وتدفقات أكثر للمال المستثمر إلى هذا القطاع لتحسين قدراته الأنتاجية والأسهام فى حل مشكلات الأنتاج الزراعى .

— تتركز فى قطاعى الصناعة والتشييد والإسكان النسبة الأكبر من المشروعات تحت التنفيذ (٣٥,٩ ٪ ٣٣,٢ ٪ من إجمالى المشروعات تحت التنفيذ بالقطاع العام على التوالى) وهذا الموقف يؤكد أهمية تركز الاستثمارات الجديدة فى هذين القطاعين لتحقيق إنجاز واضح وسريع فى إنهاء هذه المشروعات وإدخالها فى حيز التشغيل المنتج .

— يتراكم فى قطاع المال النسبة الأعظم من الأصول المتداولة ٥٩,٣ ٪ يليه قطاع الصناعة (٣١,٦ ٪) .



٤ - قضايا أساسية فى هيكل القطاع العام

مقدمــــة

منذ نشأة القطاع العام فى مصر واجهته مشاكل كان لها تأثيرها على تطوره ومعدلات نموه والحجم الحقيقى لانجازاته ، وبمرور الوقت أصبح تعبير « مشاكل القطاع العام » من أكثر التعبيرات شيوعا بين المهتمين بقضايا القطاع العام .

وفى هذه الدراسة الحالية فإننا نهتم أيضـا بتلك المشاكل ولكننا نختلف فى أمر هام هو أننا نعتبر مايسمى « مشاكل القطاع العام » أعراضا أو ظواهر نتجت عن أسباب ومتغيرات مختلفة تمثل ما يمكن أن نسميه « المشكلة الحقيقية للقطاع العام » .

إن دراستنا تتفق مع الدراسات السابقة لها فى أن أهم مايتردد حول مشاكل القطاع العام يمكن ابرازها فى الآتى :

* عدم استقرار التنظيم العام للقطاع العام .
* انخفاض العائد على المال المستثمر برغم ضخامته .
* تواضع معدلات النمو فى الإنتاج والإنتاجية .
* انخفاض الفائض القابل للتوزيع .
* الأعتماد المتزايد على الإعانات والدعم من الدولة .
* تزايد العمالة .
* تزايد الأجور وتكاليف الإنتاج .
* اختلال الهياكل التمويلية للشركات .
* استمرار ظاهرة الشركات الخاسرة .
* عدم دقة قرارات ومعايير الدخول فى مشروعات مشتركة وتواضع العائد على الأموال المستثمرة فى تلك المشروعات .
* استمرار وتفاقم مشكلة الأقتراض والسحب على المكشوف من البنوك التجارية .
* استمرار وتزايد مشكلة تراكم المخزون السلعى .
* تقادم الأصول والتكنولوجيا الإنتاجية المستخدمة .

* استمرار وتفاقم مشكلة المشروعات تحت التنفيذ .
* عدم الاستغلال الأمثل للطاقات الإنتاجية المتاحة (أو مايسمى بالطاقات العاطلة) .
* التداخل والتشابك بين معاملات الشركات والجهات الحكومية مما نشأ عنه مشكلة تراكم مستحقات شركات القطاع العام لدى الأجهزة الحكومية .
* عدم الالتزام بالمعايير الاقتصادية والإدارية السليمة فى اتخاذ قرارات التسعير والأجور والعمالة والاستثمار مما يخلق مشاكل متراكبة ومتداخلة .

تلك المشاكل - وغيرها كثير - وإن كانت محل اهتمامنا وسنورد لها عرضا موجزا ونتقدم بأفكار لعلاجها ، إلا أنها كما سبق القول ليست هى المسببات الرئيسية لأمراض القطاع العام ، بل هى أعراض وظواهر نشأت من « مشكلة حقيقية » هى فى تصورنا « طبيعة تنظيم القطاع العام وعلاقته بالأجهزة الحكومية ممثلة المالكين وما أدت إليه هذه الطبيعة من اختلاط وتداخل فى الأدوار بين متطلبات ومقومات الإدارة وبين حقوق الملكية ، وكذلك ما نشأ عن هذه الطبيعة التنظيمية الخاصة من استبدال قوى الضغط الطبيعية من أجل توجيه الأداء وتحديد الكفاءة بمصادر مصطنعة للضغط وهياكل وهمية لاتوفر للإدارة قوى التأثير والتوجيه اللازمة لفعالية القرار .

وأخيرا ، فإن تنظيم القطاع العام قد تم بطريقة حققت انعزاله ومن ثم عدم حساسيته لمؤشرات التقييم الطبيعية ، وبالتالى تعطيل أدوات وأساليب التصحيح والتقويم الفاعلة الأمر الذى يؤدى إلى تباطؤ الكشف عن المشكلات وعدم موضوعية الحكم على الأداء . . وسوف نعرض فيما يلى لأهم هذه المشكلات والقضايا ذات التأثير السالب على أداء القطاع العام وإنجازاته .

٤ - ١ قضية المشروعات المشتركة :

* تشارك شركات القطاع العام فى تكوين شركات مشتركة مع رؤوس أموال عربية وأجنبية ، إضافة إلى مشاركة القطاع العام فى تأسيس شركات مصرية تمول برؤوس أموال مصرية ويتم إنشاؤها تحت مظلة القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والذى استبدل به القانون رقم ٢٣٠ لسنه ١٩٨٩ .

وتثير مشاركة القطاع العام فى هذه الشركات المشتركة تساؤلات كثيرة تتصل بالدوافع والمبررات التى تتم فى اطارها هذه المشاركة ، وكذا النتائج والآثار المترتبة عليها سواء بالنسبة للقطاع العام أو الاقتصاد القوى ككل .

ويوضح أحد البيانات الإحصائية لهيئة الاستثمار الصورة الفعلية عن مساهمات شركات القطاع العام .

جـدول رقم (٤/١/١)
مساهمات القطاع العام فى تكوين المشروعات
المشتركة التى تمت الموافقة عليها حتى ٣١ / ١٢ / ١٩٨٥

(القيمة بالمليون جنيه)

نوع المشروع	عـدد المشروعات (*)	قيمة مساهمة القطاع العام مليون جنيه	إجمالى رؤوس الأموال مليون جنيه	٪ مساهمة القطاع العام إلى الإجمالى
داخل البلاد	٢٤٧	١٤٤١,١	٥٩٠٠,١	٢٤,٤
بنظام المناطق الحـرة	٢٢	١١٢,١	١٣٨٦,٨	٨,١

المصـدر :

الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة ، قطاع البحوث والمعلومات ، الإدارة المركزية للإحصاء والمعلومات ، البيان الإحصائى للمشروعات الموافق عليها فى نطاق قانون الإستثمار حتى ٣١ / ١٢ / ١٩٨٥ ، جدول رقم (١) .

وقد أوضحت رسالة للدكتوراه أشرف عليها المؤلف [١] أن من بين قطاعات القطاع العام كانت الشركات الصناعية هى الأكثر اندفاعا للمشاركة فى تأسيس شركات مشتركة حيث بلغت نسبتها ٢١,١ ٪ من إجمالى المشروعات المشتركة فى ٣١/ ١٢ / ١٩٨٦ يليها قطاع البنوك والتأمين بنسبة ١٨,١ ٪ ثم التعمير بنسبة ١٤,٣ ٪ ثم الزراعة بنسبة ١٣,٧ ٪ من المشروعات المشتركة .

★ لاتتضمن المشروعات التى تسهم فيها الهيئات الحكومية المركزية واللامركزية .

(١) محمد أيمن عبد اللطيف عشوش ، تقيم استراتيجية الاستثمار الأجنبى المشترك مع القطاع العام ، دراسة مقارنة بالتطبيق على ج . م . ع ، رسالة للدكتوراه غير منشورة ، (القاهرة : جامعة القاهرة ، كلية التجارة ، ١٩٨٨) .

وقد خلصت إحدى الدراسات السابقة للمؤلف [1] ورسالة الدكتوراة المشار إليها إلى حقائق أساسية سنرى فيما بعد أنها لاتزال سائدة حتى الآن .

* أن الفرض القائل بدخول القطاع العام فى تكوين شركات مشتركة بحثا عن رؤوس الأموال هو فرض لاتثبته المعلومات حيث كانت مساهمات القطاع العام تزيد عن مساهمات الشريك الأجنبى فى رؤوس أموال الكثير من تلك الشركات المشتركة . فقد بلغ مثلا نصيب القطاع العام فى رؤوس اموال الشركات الصناعية التى بدأت الأنتاج ووافت هيئة الاستثمار بميزانياتها عدا شركات المطابع والبترول نحو ٦٨ ٪ من إجمالى رؤوس أموالها وذلك سنه ١٩٨٤ .
* أن القطاع العام قد اتجه إلى توزيع مساهماته فى الشركات المشتركة بين القطاعات السلعية والخدمية بنسبة مختلفة جداً (٦٨ شركة فى القطاعات الصناعية يقابلها ١٦٤ شركة فى القطاعات الخدمية منها ٥٨ فى قطاعى التأمين والبنوك) وذلك فى ١٩٨٦/١٢/٣١ .
* أن أغلب مساهمات القطاع العام اتجهت إلى شركات نشأت بنظام الاستثمار الداخلى والقليل منها اتجه إلى الشركات العاملة فى المناطق الحرة (١٤٤١,١ مليون جنيه ١١٢,١ مليون جنيه على التوالى) وذلك فى ٣١ / ١٢ / ١٩٨٥ .
* أن شركات القطاع العام تلجأ إلى المساهمة فى تكوين الشركات المشتركة ليس لأغراض تمويلية أو تكنولوجية أو تسويقية محددة ، ولكن لمجرد التخلص من القيود والمعوقات التى تعترض القطاع العام ، ومن ثم فإن إزالة هذه القيود والمعوقات هى المدخل الصحيح لتطوير القطاع العام وليس إنشاء المشروعات المشتركة .

وفى دراسة صدرت عن مركز معلومات القطاع العام [2] فى فبراير ١٩٨٨ اتضحت المعلومات التالية عن الشركات المشتركة وذلك حتى ٣١ ديسمبر ١٩٨٦ .

---

(١) د . على السلمى ، تقرير عن ندوة المشروعات المشتركة بين القطاع العام والشركات الأجنبية ، (القاهرة : جامعة القاهرة ، مركز بحوث التنمية والتخطيط التكنولوجى ، أبريل ١٩٨٠) .

(٢) رئاسة مجلس الوزراء ، وزارة الدولة للتنمية الإدارية ، مركز معلومات القطاع العام ، دراسة عن الشركات المشتركة فى ٣١ / ١٢ / ١٩٨٦ ، (القاهرة فبراير ١٩٨٨) .

يبلغ عدد الشركات المشتركة فى ٣١ / ١٢ / ١٩٨٦ (٣٢٢) شركة مجموع الأموال المستثمره فيها ٢٦٠٨٣ مليون جنيه ، وقد أسهم القطاع العام بمبلغ ١٤٠٢ مليون جنيه فى رؤوس أموال هذه الشركات .

وقد تحققت نتائج هذه الشركات على النحو الآتى : -

(أ) شركات حققت أرباحا قيمتها ٢٨٥ مليون جنيه وعدد ١٥٠ شركة .

(ب) شركات حققت خسائر قيمتها ١٨٤,٣ مليون جنيه وعددها ٦٩ وشركة .

وبذلك تكون نتيجة الأعمال الصافية ١٠٠,٧ مليون جنيه أى بمعدل عائد على رأس المال المدفوع (بالنسبة للشركات التى بدأت الأنتاج) ٣,٥ ٪ بينما إذا احتسب العائد على إجمالى الأموال المستثمرة (لنفس الشركات) فإنه يصل إلى ٣٩, ٪ .

ولاشك أن هذه النتيجة تتطلب وقفة موضوعية لمراجعة الموقف واستجلاء أسباب التدنى فى النتائج المحققة ، حيث إن معدل العائد على الأموال المستثمرة يقل كثيرا عن أى عائد معقول على الأموال فى مجالات الاستثمار المتعارف عليها ، كذلك يقل كثيرا عن متوسط العائد على المال المستثمر فى القطاع العام ذاته والذى بلغ على مدى العشر سنوات ٧٥ - ١٩٨٥ مايقرب من ٧ ٪ فكيف تبرر إدارة القطاع العام استثمار أموالها فى شركات مشتركة لاتحقق عائدا يذكر قياسا إلى ماكان يمكن تحقيقه لو استثمرت هذه الأموال فى أوجه نشاط شركات القطاع العام ذاتها ، والجداول التالية توضح موقف هذه الشركات المشتركة وفقا للدراسة المشار إليها :

(جدول رقم ٤/ ١/ ٢)

إعداد الشركات المشتركة والأموال المستثمرة فيها

ومساهمات القطاع العام ونتائج الأعمال والعائد

فى ٣١/ ١٢/ ١٩٨٦

القطـــــاع	موقـف الشـــركات المشـــتركة					
	عدد شركات منتجة	عدد شركات تحت الأنشاء	شركات لم تعتمـد ميزانياتها	لم ترد بياناتها	الأجمالى	٪ القطاع الى الأجمالى ٪
١ - الزراعـــة والرى والأمن الغـــــذائى	٣١	١١	-	٢	٤٤	١٣,٧
٢ - الصـــــناعـة	٣٥	٣٢	-	١	٦٨	٢١,١
٣ - الطاقة (الكهرباء والبترول)	٩	١	-	-	١٠	٣,١
٤ - التعمير والتشييد والإسكان	٣٢	١٥	-	-	٤٦	١٤,٣
٥ - السـياحة والنقـل	٣٤	١٣	-	٢	٤٩	١٥,٢
٦ - التجارة الداخلية والخارجية	١٦	١٠	-	-	٢٦	٨
٧ - الخدمات وأخـرى	١١	٩	-	١	٢١	٦,٥
٨ - البنـــــوك	٤٨	٥	-	١	٥٤	١٦,٨
٩ - التـأميـن	٤	-	-	-	٤	١,٢
الأجمالــــى	٢١٩	٩٦	-	٧	٣٢٢	٪١٠٠

المصـــدر :

المرجع الذى سبق ذكره مباشرة .

الأموال المستثمرة		مساهمات القطاع العام			نتيجة الأعمال				معدل العائد على	معدل العائد على
الاجمالى	٪ القطاع إلى الأجمالى ٪	القيمة	٪ إلى إجمالى مساهمات ق ع	٪ إلى إجمالى الأموال المستثمرة ٪	أرباح	خسائر	صافى العائد	رأس المال ٪	رأس المال ٪	الأموال المستثمرة
٤٤٣	١,٧	٥٦,٦	٤	١٢,٨	١٥,٩	٢٢,٩	(٧)	١٢١,٥	(٥,٨)	(١,٦)
٢٢٧٧	٨,٧	١٧٧,٨	١٢,٧	٧,٨	١٨,٧	٧٥,٦	(٥٦,٨)	٣٢٨,٥	(١٧,٣)	(٢,٥)
٦٥٥,٢	٢,٥	٣٤,٩	٢,٥	٥,٣	٤٢,٩	,٣	٤٢,٦	٥٦,٥	٧٥,٤	٦,٥
١٤٥٥,٣	٥,٤	١٦٣,٦	١٠,٩	١١٦	٢٠,٧	٣٠,٤	(٩,٧)	٣٤٧,٣	(٢,٨)	(,٠٧)
١٣٣٣,٥	٥,١	٢٨٣,٧	٢,٣	٢١,٣	١٩,٧	٣٨,٤	(١٨,٨)	٤٤٧,٤	(٤,٢)	(١,٤)
٧٦١,٥٨	٢,٦	١٢٣,٨	٨,٨	٧	٨,٩	٥,٢	٣,٧	٢١٠	(١,٨)	,٠٠٥
١١٧٢	,٥	٣١,٣	٢,٢	١٦,٣	١,٤	٢,٤	(١)	٤٤,٩	(٢,١)	,٠٠٨
١٨٩٥٧,٥	٧٢,٧	٥٢٤,٣	٣٧,٤	٢,٨	١٥٤,٥	٩,١	٤٥,٤	١٧٣,١	٢٦,٢	,٠٠٢
١٣٢,٦	,٥	٦,٣	,٤	٤,٨	٢,٣	-	٢,٣	١٢,١	١٩,٤	١,٧
٢٦٠٨٣,٢	٪١٠٠	١٤٠٢,٣	٪١٠٠	٥,٤	٢٨٥	١٨٤,٣	١٠٠,٧	٢٨٣٧	٣,٥	,٣٩

ويمثل الجدول التالى مصادر الأموال المستثمرة في الشركات المشتركة وذلك في ١٩٨٦/١٢/٣١

جدول رقم (٤ / ١ / ٣)
مصادر الأموال المستثمرة فى الشركات المشتركة
(القيمة بالمليون جنيه)

المصدر	الأجمالى	٪ إلى الأجمالى
رأس المال :		
مساهمة القطاع العام	١٤٠٣	٥,٣
مساهمة القطاع الخاص	١٢٩٨	٥
احتياطيات وأرباح مرحلة	٨٢٥	٣,٢
ومخصصات أخرى		
مخصص إهلاك	٧,٨	٢,٨
قروض طويلة الأجل	٢٣٨٤	٩,١
بنوك دائنة	٦٧٢٥	٢٥,٨
دائنون وأخرى	١٢٧٣٠	٤٨,٨
الأجمالى	٢٦٠٨٣	١٠٠

المصدر :
نفس مصدر الجدول رقم (٤/١ / ٢)

إن الجداول السابقة تكشف عن ظواهر هامة نرصدها فيما يلى :

* تتركز مساهمات القطاع العام فى تكوين شركات مشتركة فى القطاعات النوعية الآتية مرتبة حسب نسبة المساهمة فى عدد الشركات المشتركة وذلك فى ١٩٨٦/١٢/٣١

- الصنـــاعة ٢١,١ ٪
- البنـــوك ١٦,٨ ٪
- السياحة والنقل ١٥,٢ ٪
- التشييد والتعمير والإسكان ١٤,٣ ٪
- الزراعة والرى والأمن الغذائى ٢٣,٧ ٪
- الخدمـــات ٦,٥ ٪

ويمثل قطاع التأمين أقل قطاعات القطاع العام التى اتجهت للمشاركة فى الشركات المشتركة حيث لم يتعد الوزن النسبى للمساهمة ١,٢ ٪ .

* وإذا نظرنا إلى نسبة مساهمات القطاع العام فى رؤوس أموال الشركات المشتركة نجد الترتيب يتغير على النحو الآتى : -

- الخدمات وأخرى ٦٩,٨ ٪
- السياحة والنقل ٦٦,٩ ٪
- الطاقة (الكهرباء والبترول) ٦٢ ٪
- التجارة الداخلية والخارجية ٥٩ ٪
- الصناعـــة ٥٤,١ ٪

* أما إذا نظرنا إلى مساهمات القطاع العام كنسبة من إجمالى الأموال المستثمرة فى الشركات المشتركة نجدها على الآتى :

- البنـــوك ٢,٩ ٪
- السياحة والنقل ١,٣ ٪
- الصناعـــة ١ ٪
- التجارة الداخلية والخارجية ,٧ ٪

* ساهم القطاع العام بمبلغ ١٤٠٢,٣ مليون جنيه فى تكوين شركات مشتركة وتبلغ هذه المساهمة مايقرب من ٥,٤ ٪ من متوسط المال المستثمر فى الشركات المشتركة التى ساهم القطاع فيها والذى يبلغ ٢٦٠٨٣ مليون جنيه وذلك فى ١٩٨٦/١٢/٣١ .

* يمثل رأس المال المملوك ١٣,٥ ٪ من جملة الأموال المستثمرة ، بينما كانت القروض طويلة الأجل مصدرا لـ ٩,١ ٪ من هذه الأموال . كما ساهمت البنوك المحلية فى تمويل ٢٥,٨ ٪ من هذه الأموال ، وإذا افترضنا أن متوسط الفائدة على الإقراض لهذه المشاريع على مدى فترة تواجدها فى حدود ١٥ ٪ سنويا ، فإن تكلفة خدمة هذه القروض تصل إلى ١٣٦٦ مليون جنيه سنويا وهو مبلغ يفوق كثيرا ماتحققه هذه الشركات فى عائد على المال المستثمر لايتجاوز ٣٩, ٪ ونتيجة لهذا الوضع المختل فقد بدأت ظاهرة العجز فى التفاقم بهذه الشركات حسب مايوضح الجدول التالى : رقم ٤ / ١ / ٤ .

جـــدول رقـــم (٤/١/٤)
بيان العجز المرحل ونسبته إلى رأس المال
للشركات المشتركة فى ٣١/ ١٢/ ١٩٨٦

القيمة بالمليون جنيه

م	القطـــــــاع	العجز المرحل فى ١٩٨٦/١٢/٣١	رأس المال المدفوع	٪ العجز المرحل إلى رأس المال المدفوع
١	الزراعة والرى والأمن الغذائى	٥١,٨	٦١,٤	٨٤,٣
٢	الصناعـــــــة	١٥٨,٢	٢٠١,٩	٧٨,٣
٣	الطاقة (الكهرباء والبترول)	١,٢	١,٣	٨٨,٤
٤	التعمير والتشييد والإسكان	٦٧,٩	١١٢,٢	٦٠,٥
٥	الســـياحة والنقـــل	١٣٤,٣	١٧١,٣	٧٨,٤
٦	التجارة الداخلية والخارجية	١٩,٢	٤٠,٧	٤٧
٧	الخدمـــات الأخـــرى	١٩	٢٥,٨	٧٣,٦
٨	البنـــــوك	٥١,٨	٥٨٣	٨,٨
٩	التأميـــــن	—	٤,١	—
	الجملـــــة	٥٠٣,٤	١٢٠١,٧	٪٤١,٩

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (٢/١/٤)

إن العجز المرحل فى المتوسط قد استنفد نحو ٤١,٩ ٪ من رأس المال المدفوع فى هذه الشركات التى ظهر بها عجز ، وتصل نسبة الاستنفاد إلى مستويات خطيرة كما فى شركات الطاقة (٨٨,٤ ٪) ، فى شركات الزراعة (٨٤,٣ ٪) ، السياحة والنقل (٧٨,٤ ٪) الصناعة (٧٨,٣ ٪) من جانب آخر يمثل العجز المرحل نسبة ١,٩ ٪ من إجمالى الأموال المستثمرة (٥٠٣,٤ / ٢٦٠٨٣ مليون) .

* حققت بعض الشركات المشتركة أرباحا أتى معظمها من قطاع البنوك حيث أسهمت بنسبة ٥٤,٢ ٪ من إجمالى الأرباح المحققة ، وقطاع الطاقة حيث أسهمت شركاته بنسبة ١٥,١ ٪ ، مؤدى هذا أنه لو تم استبعاد شركات هذين القطاعين وتبلغ الأموال المستثمرة فيهما ١٩٦١٢,٢ مليون جنيه (٧٥,٢ ٪ من إجمالى استثمارات الشركات المشتركة) فإن أرباحا قدرها ١٩٧,٤ مليون جنيه ٦١,٣ ٪ من إجمالى الأرباح المحققة) كانت لن تتحقق .

* تحققت أعلى معدلات للخسائر فى شركات قطاع الصناعة (٤١ ٪) يليها قطاع السياحة والنقل (٢٠,٨ ٪) ثم التشييد والإسكان (١٦,٠ ٪) .

ولعل المؤشرات الإجمالية التالية تلقى مزيدا من الضوء على موقف مساهمات القطاع العام فى الشركات المشتركة :

جدول رقم (٤/ ١/ ٥)
المؤشرات الاقتصادية لموقف الشركات المشتركة
التى يسهم فيها القطاع العام
فى ٣١/ ١٢/ ١٩٨٦

م	اسم القطـــاع	إجمالى رأس المال المملوك	نتيجة العمليات
١	الزراعة والرى والأمن الغذائى	١٢١,٥	(٧)
٢	الصناعـــــــــة	٣٢٨,٥	(٥٦,٨)
٣	الطاقة (الكهرباء والبترول)	٥٦,٠	٤٢,٦
٤	التعمير والتشييد والإسكان	٣٤٧,٣	(٩,٧)
٥	الســـياحة والنقـــل	٤٤٧,٤	(١٨,٨)
٦	التجارة الداخلية والخارجية	٢١٠	٣,٧
٧	الخدمـــات الأخـــرى	٤٤,٩	(١)
٨	البنــــوك	١٧٣,١	٤٥,٤
٩	التأميــــــن	١٢,١	٢,٣
	الجملـــــة	٢٨٣٧	١٠٠,٧

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (٤/ ١/ ٢)

(القيمة بملايين الجنيهات)

مساهمة القطاع العام			٪ نتائج العمليات إلى رأس المال المستثمر لإجمالى الشركات	٪ نصيب ق . ع فى نتيجة العمليات لإجمالى الشركات
٪	قيمة المساهمة	نصيب ق . ع . فى نتيجة العمليات		
٪ ٤٦,٦	٥٦,٦	٪ (,٤)	٪ (١,٦)	(,٧)
٥٤,١	١٧٧,٨	(٣٠,٨)	(٢,٥)	(١٧,٣)
٦٢	٣٤,٩	٣٠,١	٦,٥	٨٦,١
٤٧,١	١٦٣,٦	(٣,٤)	(١,٥)	(٢,١)
٦٦,٩	٢٨٣,٧	(٧,٧)	(١,٣)	(٣,١)
٥٩	١٢٣,٨	٣,٣	,٥	٢,٧
٦٩,٨	٣١,٣	(,٩)	(,٨)	(٢,٨)
٤٦,٣	٥٢٤,٣	٧١,١	,٢	١٣,٦
٤٢,٣	٦,٣	,٩	١,٧	١٤,٩
٥١,٩	١٤٠٢,٣	٦٢,٢	,٣٩	٤,٤

* فى الوقت الذى تبلغ نسبة نتائج الأعمال إلى رأس المال لمجموع الشركات المشتركة٣٩, ٪ فإنها ترتفع بالنسبة لمساهمات القطاع العام إلى٤ , ٤ ٪ فقط .

* تحقق مساهمات القطاع العام فى معظم المجالات نتائج سالبة وعلى نفس الوضع تكون على مستوى الشركات المشتركة كلها سالبة فعلى حين تكون نسبة نتيجة العمليات إلى رأس المال لإجمالى الشركات فى قطاع التعمير والتشييد والإسكان (١,٥ ٪) نجدها بالنسبة لمساهمات القطاع العام فى نفس القطاع (٢,١ ٪) كذلك النسبتان فى قطاع الخدمات هما بالنسبة لإجمالى الشركات ومساهمات القطاع العام على النحو التالى بالترتيب (٨, ٪) ، (٢,٨ ٪) أى نتيجة مساهمات القطاع العام أسوأ منها بالنسبة لمساهمات القطاع الخاص .

* تحقق مساهمات البنوك والتأمين معدلات أكثر ارتفاعا لنسبة نتيجة الأعمال إلى رأس المال فى حالة إجمالى البنوك وشركات التأمين المشتركة عنها فى حالة مساهمات القطاع العام فى هذين المجالين .

* تبلغ نسبة مساهمة القطاع العام فى رؤوس أموال الشركات المشتركة فى المتوسط ٥١,٩ ٪ وهى نسبة عالية كان من المفروض أن تسمح للقطاع العام بالسيطرة والتحكم فى تلك الشركات ، وخاصة إذا علمنا أن نسبة هذه المساهمة تصل فى حالة شركات الخدمات إلى ٦٩,٨ ٪ وشركات السياحة والنقل إلى ٦٦,٩ ٪ والتجارة ٥٩ ٪ والصناعة ٥٤,١ ٪ وتدل المعلومات التفصيلية أن مساهمة القطاع العام فى بعض الشركات المشتركة تتجاوز تلك النسب بدرجة كبيرة حسب البيان التالى :

جدول رقم (٦/١/٤)
النسبة المئوية لمساهمة القطاع العام
فى رأس مال بعض الشركات المشتركة وذلك فى ١٩٨٤/١٢/٣١

٪ مساهمة القطاع العام فى رأس المال	عدد الشركات	من إجمالى الشركات
		٪
٥٠ ٪ - ٦٠ ٪	٦٢	٢٤
٦٠ ٪ - ٧٠ ٪	١٤	٦
٧٠ ٪ - ٨٠ ٪	١٠	٤
٨٠ ٪ - ٩٠ ٪	١٧	٧
٩٠ ٪ - فأكثر	٩	٣,٥
الأجمالـــى	١١٢	٤٤,٥

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (٢/١/٤) .

والمعلومات السابقة تشير إلى أن حقائق الموقف فيما يتعلق بمساهمات القطاع العام فى الشركات المشتركة لم تتغير فى نهاية ١٩٨٤ عما كانت عليه فى نهاية ١٩٧٩ ، بل إن الفترة

المنقضـية بين التاريخين أتاحت فرصة لظهور النتائج السلبية لأغلب هذه الشركات واستقرار الآثار الناتجة عنها بحيث أتى التقييم مستندا إلى حقائق موضوعية [1].

العلاج المقترح لتصحيح أوضاع الشركات المشتركة مع القطاع العام :

أوضحت الدراسات المشار إليها سابقاً أن من أهم أسباب النتائج السالبة لمساهمات القطاع العام فى تكوين شركات مشتركة هى الآتية :

- قصور دراسات الجدوى التى أسست فى ضوئها تلك الشركات وعدم المشاركة الفاعلة لشركات القطاع العام فى اجرائها .
- قصـور صلاحيات شركات القطاع العام بالنسبة لهذه الشركات المشتركة حيث تكون السلطة الفعلية فيها للعناصر الإدارية الممثلة لرأس المال الأجنبى (أو الخاص بشكل عام) والمتمثلة أساسا فى عضو مجلس الإدارة المنتدب .
- اقتصار رقابة ومتابعة شركة القطاع العام للأداء بنسبة حصتها فى رأس المال وفقا لما يقضى به النظام الأساسى (وفى بعض هذه النظم الأساسية تم الإجحاف بحقوق التصويت لممثلى القطاع العام لصالح ممثلى القطاع الخاص) .
- توزع مساهمات شركات القطاع العام فى الشركات المشتركة بدون تنسيق الأمر الذى أدى إلى تفتت قوة التصويت للقطاع العام بين ممثلى شركات شقيقة لايتحقق بينهم أى تنسيق بحيث تصبح الأغلبية المملوكة لممثلى القطاع العام أقل شأنا وتأثيرا من أصوات الأقلية المملوكة للقطاع الخاص .

من أجل ذلك فإنه من المتصور علاجا لهذا الموقف ، أن يتم تجميع مساهمات القطاع العام فى الشركات المشتركة فى جهة واحدة نقترح أن تكون شركة قومية جديدة للاستثمار وتوظيف الأموال يتم تكوينها بقانون خاص حتى تتحقق لها صلاحيات وفعاليات تفتقدها شركات القطاع العام حاليا ، وتؤول إلى هذه الشركة الجديدة جميع حصص شركات القطاع العـام فى الشركـات المشـتركة وتعتبر شركات القطاع العام مشاركة فى رأس مال الشركة الجديدة بنسب هذه الحصص بعد إعادة تقييمها .

---

(١) د . على السلمى ، تقرير عن ندوة المشروعات المشتركة بين القطاع العام والشركات الأجنبية ، مرجع سبق ذكره .

وقد يرى اتاحة الفرصة لبعض شركات القطاع العام المتضررة اقتصاديا من جراء هذه المساهمات للتخارج وذلك ببيع حصصها الاستثمارية للشركة الجديدة وذلك حسب نظام نظام لتصفية الحقوق قد يقوم على الأساس الآتى :

- فى حالة زيادة القيمة الصافية لحقوق شركة القطاع العام عن التزاماتها فى الشركات المشتركة ، تعطى شركة القطاع العام سندات حكومية (أو سندات تصدرها الشركة الجديدة) بسعر الفائدة السائد (إن لم يكن فى المستطاع تسديد حصصها نقدا لمساعدتها على تصحيح هياكلها التمويلية .
- فى حالة أن تكون القيمة الصافية لمساهمة شركة القطاع العام سالبة ، اعتبرت هذه القيمة بمثابة قرض ممنوح لها من الشركة الجديدة بشروط ميسرة وبفترة سماح طويلة تسمح لها (أى لشركة القطاع العام المتخارجة) من إعادة تنظيم أوضاعها المالية .

إن هذا المقترح يفيد فى قيام جهة متخصصة سوف يتوفر لها السيطرة على هذه الاستثمارات الهائلة (١٤٠٣ مليون جنيه) وتخطيط وترتيب مساهماتها فى الشركات المشتركة ، والمشاركة الجادة فى تصويب أدائها خدمة للاقتصاد الوطنى ، فى نفس الوقت فإنه يسمح لشركات القطاع العام بالتركيز على أنشطتها الرئيسية التى قامت من أجلها .

٤ ـ ٢ قضية المشروعات تحت التنفيذ :

تمثل « المشروعات تحت التنفيذ » أحد العناصر الرئيسية لاستخدامات الأموال المستثمرة فى القطاع العام ، وهو أحد أشكال الأستخدام التى تتوقف الفعالية فيها على سرعة الإنجاز بمعنى أن المال المستثمر فى مشروعات تحت التنفيذ هو مال معطل لايدر عائدا وإنما يحمل الشركة تكاليف (فى الأقل تكلفة رأس المال) .

ومن ثم فإن إنهاء المشروع وإدخاله فى نطاق التشغيل الإنتاجى هو الذى ينتقل به إلى حيز إدرار العائد .

ومن هنا فإن تتبع أرقام المشروعات تحت التنفيذ خلال سنوات الماضية ، وتحليل موقفها حاليا بالتركيز على نتائج الأعمال فى ٨٧/٨٦ ، ١٩٨٨/٨٧ سوف يسمح بالتعرف عن قرب على واحدة من أهم مشكلات القطاع العام .

ويصور الجدول التالى تطور « المشروعات تحت التنفيذ » خلال السنوات ١٩٧٥ حتى ١٩٨٨/٨٧ وعلاقته بعناصر المال المستثمر فى القطاع العام .

جدول رقم (٤/٢/١)

تطور المشروعات تحت التنفيذ وعناصر المال المستثمر للقطاع العام ١٩٧٥ / ١٩٨٨

البيـــــان	١٩٧٥	١٩٧٦	١٩٧٧	١٩٧٨	١٩٧٩
المشروعات تحت التنفيذ	٦٣٠	٨٨٦	١١٥٧	١٦٠٧	٢١٦٧
إجمالى الأصول الثابتة	٢٢٩٣	٢٨٧٨	٣٢٢٨	٣٦٨٨	٤٣٢٠
صافى حقوق الملكية	١٩٣٨	٢٥٥٧	٣٠٧٨	٣٧٥٣	٤٧٤٥
إجمالى المال المستثمر	٥٢٨٤	٦٥٤١	٧٧٥٤	٩٥٥٩	١٢٠٩٠
معدل العائد على الاستثمار	٨ ٪	٨,١ ٪	٨,٢ ٪	٧,٨ ٪	٧,٨ ٪
القـــــروض	١٦٠٢	١٨٧٣	٢١٨٥	٢٨٦٠	٣٨٤١
٪ المشروعات تحت التننفيذ / الأصول الثابتة	٢٧,٥ ٪	٣٠,٨ ٪	٣٥,٨ ٪	٤٣,٦ ٪	٥٠,٢ ٪
٪ المشروعات تحت التنفيذ : / صافى حقوق الملكية	٣٢,٥ ٪	٣٤,٦ ٪	٣٧,٦ ٪	٤٢,٨ ٪	٤٥,٧ ٪
٪ المشروعات تحت التنفيذ : / إجمالى المال المستثمر	١١,٩ ٪	١٣,٥ ٪	١٤,٩ ٪	١٦,٨ ٪	١٧,٩ ٪
الأرباح الضائعة	٥٠	٧٢	٩٥	١٢٥	١٦٩

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (٣/١/١) .

(بملايين الجنيهات)

	١٩٨١/٨٠	١٩٨٢/٨١	١٩٨٣/٨٢	١٩٨٤/٨٣	١٩٨٥/٨٤	١٩٨٦/٨٥	١٩٨٧/٨٦	١٩٨٨/٨٧
	٢٥٦٨	٣١٠٧	٣٦٦٢	٤٢٠٦	٤٣٧٣	٤٨٠٢	٥٣١٢	٥٧٧٥
	٦٠٧٩	٧٣٣٧	٩٠٦٩	١٠٦٨٩	١١٥٨٠	١٤٥١١	١٧٠٣١	٢٠٨٤٦
	٥٨٩١	٦٥٥٩	٧٣٥٦	٨١٥٠	٨٥١٥	٩٩١٤	١٠٥١٤	١١٥٠٩
	١٦٤٥٧	٢٠٤٨٤	٢٤١٠٨	٥٢٢٤٨	٦٠٣٥٣	٧٣١٩٧	٨٤٢٣٧	١٠٤٣٥٥
	٧,٦ ٪	٦,٥ ٪	٦,١ ٪	٢,١ ٪	١,٩ ٪	٥,٨ ٪	٥,٦ ٪	٥,٩ ٪
	٥٨٨٨	٨٢٤٧	١٠٠٢٨	٣٦٢٨٧	٤٢٩٧٩	٥٢٦٦٥	٦١١١١	٧٧٥٦٥
	٤٢,٢ ٪	٤٢,٣ ٪	٤٠,٤ ٪	٣٩,٣ ٪	٣٧,٨ ٪	٣٣,١ ٪	٣١,٢ ٪	٢٧,٧١ ٪
	٤٣,٦ ٪	٤٧,٤ ٪	٤٩,٨ ٪	٥١,٦ ٪	٥١,٥ ٪	٤٨,٤ ٪	٥٠,٥ ٪	٥٠,١ ٪
	١٥,٦ ٪	١٥,٢ ٪	١٥,٢ ٪	٨,١ ٪	٧,٣ ٪	٦,٦ ٪	٦,٣ ٪	٥,٥٠ ٪
	١٩٥	٢٠٢	٢٢٣	٨٨	٨٣	٢٧٩	٢٩٧	٣٤١

إن استقراء البيانات السابقة عن « المشروعات تحت التنفيذ » يوضح حقائق هامة عن كفاءة القطاع العام نوجزها فيما يلى :

* أنه خلال السنوات ١٩٧٥ ـ ١٩٨٨ فإن نسبة تصل فى المتوسط إلى ٣٧ ٪ من إجمالى الأصول الثابتة المتاحة للقطاع العام كانت مجمدة فى شكل مشروعات تحت التنفيذ ، ويمثل ذلك مايقرب من ٣٣٠٠ مليون جنيه سنويا .

* أنه خلال نفس الفترة فقد كان مايقرب من ٤٦ ٪ من صافى حقوق الملكية مجمدة فى مشروعات تحت التنفيذ ، ويمثل ذلك نحو ٣٠٠٠ مليون جنيه سنويا من حقوق الملكية معطلة دون عائد .

* أن مايقرب من ١٢ ٪ فى المتوسط من إجمالى المال المستثمر فى القطاع العام ظل معطلا خلال هذه الفترة ويمثل ذلك ٤٤٠٠ مليون جنيه سنويا معطله دون استثمار .

ويترتب على تعطيل هذه الأموال فى مشروعات غير منتجة آثار مباشرة تتمثل فى حرمان المجتمع من الإنتاج وفرص العمل التى كان من الممكن تحقيقها فى حالة تشغيل هذه المشروعات ، إضافة إلى حرمان الشركات ذاتها من الأرباح المحتملة والتى تصل فى تقديرنا إلى مايقرب من ٢٢١٩ مليون جنيه على مدى الثلاث عشرة سنه .

من ناحية أخرى ، فإن تعطل هذه المشروعات يعنى أن الطاقة الإنتاجية للقطاع العام تعتمد فى الأساس على الأصول الثابتة القائمة وهى تعانى درجات مختلفة من التقادم والتهالك الأمر الذى يؤدى إلى انخفاض عائد الاستثمار ، أى أن خسارة غير مباشرة لاستمرار المشروعات تحت التنفيذ بلا إنهاء هى ضياع فرص تحسين معدل عائد الاستثمار ومن ثم ضياع فرص تحقيق أرباح أعلى .

ويصور الجدول التالى موقف المشروعات تحت التنفيذ فى ١٩٨٨/٨٧ مقارنا بالموقف فى ١٩٨٧/٨٦ :

جـدول رقم (٤/٢/٢)
المشروعات تحت التنفيذ فى القطاع العام
٨٦/٨٧ - ٨٧/١٩٨٨

(القيمة بالمليون جنيه)

القطـــــاع	٨٦/٨٧	٪	٨٧/١٩٨٨	٪
الزراعـــــة	٣٧٨	١٣,٦	٣٣٥	١٠,٨
الصناعـــــة	١٨٨٨	٩,٥	٢٠٧٢	٨,٥
الطاقـــــة	٣٢١	٦	٤٢٤	٦,٦
الإســكان والتشـــييد	١٩١٧	٢١,١	١٩١٧	١٧,٩
النقـــل والســـياحة	٢٢٧	٥,٦	٢٦٥	٥,٧
التمويـــن والتجـــارة	٣٩٤	٧,٦	٥٢١	٨
المصـــارف والتأميـــن	١٣٠	,٣	١٦٣	,٣
الثقافـــة والإعـــلام	٤	١٠,٥	٤	١٠
الإجمالــــــى	٥٢٥٩	٦,٢	٥٧٠١	٥,٥

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (١/١/٣)

- ٪ المشروعات تحت التنفيذ / إجمالى الأصول .

وإذا نظرنا إلى مكونات المشروعات تحت التنفيذ نجد أنها تتمثل فى الآتى :

- قيمة الأصول الثابتة التى تم توريدها ولم يتم تكاملها وإعدادها للتشغيل (المكون السلعى) .
- الدفعات المقدمة والإعتمادات المستندية المفتوحة لشراء أصول ثابتة (الانفاق الاستثمارى) .

ويترتب على استمرار تعطل هذه المشروعات تحت التنفيذ مايلى :

١ - تعطل الأموال المستخدمة فى هذه المشروعات وجزءها الأعظم ممول بقروض سواء كانت محليه أو أجنبية الأمر الذى يؤدى إلى تحمل أعبائها مع الحرمان من العوائد الناتجة عن تأخر تشغيلها .

٢ ـ استنفاد الجزء الأكبر من المال المستثمر بها لايتيح قدرا متناسبا لتمويل المال العامل ، الأمـر الذى يعبر عنه بالخلل فى الهيكل التمويلى وهى ظاهرة تشكو منها الكثير من الشركات وتعطل نمو نشاطها .

٣ ـ التجاء الكثير من الشركات إلى تمويل جزء من هذه المشروعات عن طريق مصادر تمويل قصيرة الأجل (السحب على المكشوف) مع اعبائه الباهظة .

٤ ـ زيادة تكلفة المشروعات نظرا لعدم تنفيذها وفقا للبرامج المخططة وتحمل الشركات الزيادات السعرية أو على الأقل المصروفات الإدارية المتزايدة طوال فترة ماقبل التشغيل .

٥ ـ زيادة أعباء القروض الأجنبية نتيجة ارتفاع سعر العملة خلال فترة التنفيذ واضطرار الشركات للسداد بالأسعار المرتفعة .

ويرجع تضخم المشروعات تحت التنفيذ إلى عدة أسباب أهمها مايلى :

١ ـ عدم العناية بالدراسة الفنية والتسويقية والمالية لكثير من المشروعات وعدم وضع برامج تنفيذ مدروسة وعدم العناية بأساليب المتابعة العلمية .

٢ ـ قصور طاقة أجهزة التنفيذ سواء لضعف امكانياتها أو قله خبرتها أو لسوء الإدارة فيها .

٣ ـ قصـور موارد التمويل المعتمدة سواء من النقد المحلى أو الأجنبى مع صعوبة تنفيذ التسهيلات المدرجة فى موازنة بعض الوحدات .

٤ ـ التجاوز فى الاستثمارات سواء بسبب تنفيذ مشروعات غير واردة فى الخطة أو لتغطية التزامات قائمة أو لزيادة التكلفة أو لغيرها من الأسباب .

ومن المقـترح لعـلاج هذا المـوقف اعـداد خطة إنجـاز تهدف أسـاسا إلى انهاء هذه المشروعات خلال فترة زمنية محددة (ثلاث سنوات مثلا) مع قصر الاستثمارات الجديدة على هذه الخطة وعدم الشروع فى مشروعات جديدة قبل إنهاء المشروعات القائمة .

وهنـاك بدائل تنظيمية يمكن النظر فيها لتوفير القدرة التنفيذية لترجمة خطة الانجاز المقترحة إلى واقع فعلى :

البديل الأول :

تكون هيئة القطاع العام المختصة هى المسئولة عن إنجاز المشروعات تحت التنفيذ فى شركاتها ، ومن ثم تتكون موازنة استثمارية موحدة تدفع إليها كافة الأعتمادات المخصصة للمشروعات تحت التنفيذ (استكمال وتجديد وإحلال أو مشروعات توسع) ويتم توجيه اعتمادات هذه الموازنة بحسب درجة التقدم فى إنجاز المشروعات بالشركات ، ويكون للجهاز الفنى بهيئة القطاع العام صلاحيات كاملة للمناقله بين المشروعات للإسراع بمعدلات الأنجاز ، وينشأ بذلك جهاز فنى متخصص بكل هيئة من هيئات القطاع لإدارة المشروعات تحت التنفيذ بالشركات ، وتكون له الصلاحية والمسئولية الكاملة ويتطلب هذا البديل التنظيمى الأخذ بأسلوب « إدارة المشروعات » project Management وتعيين مدير للمشروع يعطى كافة الصلاحيات فى الموقع لإنهاء المشروع .

البديل الثانى :

أن يتم اختيار جهة تنفيذ واحدة فى كل قطاع نوعى (صناعة ، زراعة ورى ، نقل ، طاقة . . . .) يسند اليها مهام انجاز المشروعات تحت التنفيذ التابعة للشركات فى القطاع النوعى (مثلا فى قطاعات الصناعة يعهد بالمهمة إلى جهاز تنفيذ مختص ، وفى قطاعات الزراعة يعهد بالمشروعات إلى جهاز موحد . . . .) وتكون نفس الأسس السابق بيانها فى البديل الأول محل تطبيق من حيث تكوين موازنة استثمارية موحدة للقطاع النوعى ، وتوفير حرية الحركة والنقل من اعتمادات مشروع لآخر ، واستخدام مديرين متفرغين للمشروعات .

البديل الثالث :

وثمة بديل ثالث يقوم على فكرة تجميع المشروعات تحت التنفيذ فى القطاع العام ككل والعهد بمسئولية إنجازها إلى جهة قومية موحدة وفقا للتصور التالى :

إنشاء هيئة قومية تسمى « هيئة الإنجاز القومى » هدفها إنجاز مشروعات القطاع العام وتختص بوضع الخطط وتوفير السبل الضرورية لإنجاز المشروعات تحت التنفيذ القائمة الآن ، وكذلك يتصور أن تتحول فى المستقبل إلى جهاز متخصص دائم تسند إليه المشروعات الجديدة (كما حدث بالنسبة لهيئة بناء السد العالى اذ تحولت بعد ذلك إلى شركة مقاولات لتنفيذ المشروعات الكبرى) .

المبادىء الرئيسية التى تلتزم بها هيئة الإنجاز القومى :

* **التركيز وعدم الانتشار ، بمعنى التركيز على عدد محدد من المشروعات لها أسبقية وأولوية عليا ، وتوجيه كافة الجهود والإمكانيات والموارد المتاحة خلال فترة الخطة لتحقيق إنجاز واضح وملموس يعطى عائدا اقتصاديا واجتماعيا محددا ، ولايعنى هذا المبدأ إهمال باقى المشروعات تحت التنفيذ ، ولكن المقصود أن المشروعات داخل الخطة ستكون محدودة وستعطى لها بالنسبة الغالبة من الإمكانيات ، بينما باقى المشروعات يتم التعامل معها بالمعدلات العادية إلى أن تصل أولويتها إلى المستوى الذى يسمح لها بالدخول ضمن مجالات خطة الإنجاز القومى ، وبالتالى تحظى برعاية أكبر وتعطى دفعه أساسية .**

* **التجميع وعدم التفتيت ، ونعنى بهذا المبدأ ضرورة إحداث أكبر قدر من السيطرة المركزية فى تخطيط وتوجيه ومتابعة الحركة فى تنفيذ المشروعات المحددة لتفادى المشكلات والمعوقات والسلبيات الناتجة عن تفتت وتوزع السلطة وعدم تكامل الصلاحيات ومن ثم تميع المسئولية وإهدار فرص الإنجاز .**

* **التكامل بدلا من التجزؤ ، والقصد هنا أن مشروعات برنامج الإنجاز القومى ينبغى لها أن تكون متكاملة ومتناسقة بحيث تسير جهود العمل بها فى اتجاه واحد دون تناقض أو تنافر ، ويستتبع هذا المبدأ إعمال المبدأين السابقين فى نفس الوقت ، فحيث ينبغى تجميع السلطات فيما يتصل بمشروعات الصرف الصحى مثلا ، فإنه لابد أيضا من تحقيق التكامل بينها وبين مشروعات الكهرباء من جانب أو مشروعات مياه الشرب أو الطرق أو الاتصالات التليفونية وغيرها من جانب آخر .**

* التجديد والخروج على الأساليب التقليدية والأفكار القديمة والتخلص من المعوقات البيروقراطية واللائحة ، وتوفير أقصى قدر من المرونة وحرية الحركة لسلطات اتخاذ القرار ، فى نفس الوقت الذى يتم فيه تحديد واضح لمعايير التقييم والمساءله والمحاسبة ، وإعمال مبدأ الإدارة بالإنجاز والمحاسبة بالنتائج .

التصور التنظيمى لهيئة الإنجاز القومى :

* إن فكرة هيئة الإنجاز القومى « لاتتناقض فى الأساس مع مفهوم التخطيط القومى وإعداد خطط خمسية أو عشرية للتنمية الأقتصادية والأجتماعية ، ولكن الفكرة تختلف أساسا فى كونها أسلوبا محدد الغاية واضح الهدف قصير المدى يتعامل مع عدد معين من

المشروعات بهدف الوصول فيها إلى نتائج محددة متفق عليها مسبقا لما لها من أهمية قومية حاكمة وأولوية متقدمة .

* وانطلاقا من هذا التحديد لطبيعة وأهداف « هيئة الإنجاز القومى » يمكن استخلاص حقيقة بسيطة وهى أن التشكيل التقليدى لأجهزة الدولة أو شركات القطاع العام وهيئاته لايصلح بطبيعته لاستيعاب فكرة الإنجاز ولا يوفر الأداة اللازمة لأعداده وتنفيذه ومتابعته .

* إن الأساس فى « هيئة الإنجاز القومى » كونها غير عادية يستهدف تحقيق نتائج هامة فى وقت قياسى ، وبإمكانات مركزة ومنسقة الأمر الذى يتطلب الدقة والشمول فى الإعداد ، والموضوعية فى الدراسة والاختيار ، والسرعة والحسم فى اتخاذ القرار ، والصلاحية الإدارية والمالية الكاملة لتحريك الموارد ومناقلة الاعتمادات بين أبواب الصرف المختلفة بحسب ظروف التنفيذ وأولوياتها ، وهذه كلها مقومات تفتقدها أجهزة الدولة التقليدية .

* ولذلك فإن التصور التنظيمى الأمثل يقضى بأن تكون هيئة الإنجاز القومى حسب التصور الآتى :

- تنشأ « هيئة الإنجاز القومى » بقانون خاص بحيث تكون لها كل الصلاحيات الأدارية والمالية واللائحية ولاتخضع فى أى تصرفاتها لأى قانون آخر سوى قانون انشائها بمعنى أن تعفى من الخضوع لقوانين الخطة العامة ، الموازنة العامة ، العاملين المدنيين فى الدولة والعاملين فى القطاع العام ، الهيئات العامة ، المشتريات والمناقصات والمخازن الحكومية إلى آخر هذا السيل من القوانين التى لاتتطابق مفاهيمها وقواعدها مع طبيعة المهام العاجلة وغير العادية المسندة إلى الهيئة المقترحة .

- يشكل للهيئة مجلس للإدارة يرأسه رئيس متفرغ بدرجة نائب رئيس وزراء ويضم المجلس فى عضويته عدد من الأعضاء المتفرغين ، وتشمل تخصصاتهم موضوعات التخطيط والأقتصاد والإدارة ومجالات التنمية القومية ، ولايزيد عدد أعضاء المجلس عن تسعة .

- يكون لمجلس الإدارة صلاحيات كاملة فى إدارة وتسيير شئون الهيئة من حيث وضع النظم الداخلية ، تنظيم العلاقات مع الغير ، اقرار خطط وبرامج النشاط ، إعداد الموازنات واقرارها ، متابعة وتقييم الأنشطة ، التعاقد واسناد العمليات إلى الشركات الوطنية

والأجنبية ، الأقتراض من الداخل والخارج ، قبول المعونات والمنح الأجنبية ، اصدار السندات ، كل ذلك فى حدود القواعد التى ينص عليها فى قانون إنشاء الهيئة ذاتها .

- تكون « هيئة الإنجاز القومى » هيئة قومية ويصدر بتعيين رئيس وأعضاء مجلس ادارتها قانون خاص بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء الذى يعتبر حلقة الاتصال بين الهيئة وبين الحكومة والمختص دستوريا بأمورها أمام مجلس الشعب .

- يكون للهيئة موازنة مستقلة يتم اعدادها وتنفيذها حسب القواعد التى ينص عليها فى قانون انشائها ، وتناقش موازنة الهيئة فى مجلس الشعب وتصدر بقانون خاص .

- تتكون الموارد المالية للهيئة المقترحة من المصادر الآتية :
  .. القروض والمنح الأجنبية المخصصة لمشروعات البرنامج .
  .. القروض التى تصدرها الهيئة محليا ودوليا .
  .. مقابل الخدمات التى تقوم بها فى صورة نسبة مئوية من تكاليف المشروعات .
  .. أى موارد أخرى يقررها مجلس إدارة الهيئة وتتمشى مع قانون انشائها .

- تعفى كافة عمليات الهيئة ومعاملاتها من الضرائب والرسوم وتسرى عليها وعلى العاملين فيها والمتعاملين معها كافة الإعفاءات الجمركية والضريبية المنصوص عليها فى قانون انشائها .

٤ - ٣ قضية الشركات الخاسرة :

« الشركات الخاسرة » تعبير شائع الاستخدام حتى كاد يكون رمزا وشعارا لشركات القطاع العام فى مصر ، وأصبح العامة يتندرون بأن شركات القطاع العام هى شركات نشأت لتخسر ، وأنه إذا حققت بعضها أرباحا فهذا وضع استثنائى .

ولقد كثرت وتعددت محاولات علاج هذه الشركات الخاسرة ، وارتفعت آراء وأصوات متباينة دون أن يستند أى منها على معلومات دقيقة عن حجم الخسائر وأسبابها ، ومن ثم يكون اقتراح العلاج .

والبيانات التالية توضح موقف هذه الخسائر وتتبع تطورها عبر السنوات ١٩٧٥ - ١٩٨٨ :

جــدول رقم (٤/٣/١)
تطــور عجــز الشــركات الخاســـرة
فــى القطــاع العـــام
١٩٧٥ - ١٩٨٨

السنوات	العجز السنوى بملايين الجنيهات	العجز المتراكم بملايين الجنيهات	معدل الزيادة السنوى فى العجز المتراكم	إجمالى المال المستثمر	٪ عجز المال المستثمر
١٩٧٥	٣٠	—	—	٥٢٨٤	٠,٦
١٩٧٦	١٦	٤٦	—	٦٥٤١	٠,٢
١٩٧٧	٢٩	٧٥	٪٦٣	٧٧٥٤	٠,٤
١٩٧٨	٢٨	١٠٣	٪٣٧	٩٥٥٩	٠,٣
١٩٧٩	٤٨	١٥١	٪٤٧	١٢٠٩٠	٠,٤
٨٠/١٩٨١	١١٢	٢٦٣	٪٧٤	١٦٤٥٧	٠,٧
٨١/١٩٨٢	٢٢١	٤٨٤	٪٨٤	٢٠٤٩٤	١,١
٨٢/١٩٨٣	٢٧٥	٧٥٩	٪٥٧	٢٤١٠٨	١,١
٨٣/١٩٨٤	٣٩٥	١١٥٤	٪٥٢	٥٢٢٤٨	,٧
٨٤/١٩٨٥	٢٤٨	١٤٠٢	٪٢١	٦٠٣٥٣	,٤
٨٥/١٩٨٦	٢٩١	١٦٩٣	٪٢١	٧٣١٩٧	,٣
٨٦/١٩٨٧	٣٧٩	٢٠٧٢	٪٢٢	٨٤٢٣٧	,٤
٨٧/١٩٨٨	٤٠٦	٢٤٧٨	٪٢٠	١٠٤٣٥٥	,٣

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (٣/١/١) .

يوضح الجدول السابق أن السنوات **١٩٨٠/١٩٨١ - ١٩٨٨/٨٧** شهدت تفاقم مشكلة العجز المتراكم حيث بلغت الزيادة السنوية فى العجز للشركات الخاسرة مايقرب من ٢٩١ مليون جنيه فى المتوسط .

وإذا قارنا خسائر شركات القطاع العام خلال السنوات **١٩٧٥ / ١٩٨٨** بإجمالى المال المستثمر فيها لنفس السنوات نجد أن نسبة العجز السنوى إلى المال المستثمر تراوحت بين **١,١ ٪ فى عامى ٨١/٨٢ - ٨٢/١٩٨٣ و ٢,. ٪ فى عام ١٩٧٦ ولاشك أن انخفاض**

نسبة العجز السنوى فى عام ٨٤/٨٥ إنما يعود إلى الانخفاض الواضح فى حجم عجز السنة (من ٣٩٥ إلى ٢٤٨) مليون جنيه) وكذلك إلى الطفرة الهائلة فى حجم المال المستثمر حيث بلغ ٦٠٣٥٣ مليون جنيه بعد أن كان ٥٢٢٤٨ فى عام ٨٢/١٩٨٤ .

وحتى ٣٠/٦/١٩٨٣ كانت هناك ٤٧ شركة تجاوزت خسائر كل منها ٥٠ ٪ من رأس المال وهو موقف يعبر عن تآكل رؤوس أموال الشركات وتدنى قدراتها على الإنتاج .

وقد أوضحت دراسة لمركز معلومات القطاع العام (١) أن أهم أسباب خسائر شركات القطاع العام هى :

- الخلل السعرى ، حيث تزيد تكاليف الإنتاج دون زيادة متكافئة فى أسعار البيع نتيجة سياسات الدعم التى تنتهجها الحكومة أو سياسات تثبيت الأسعار ، وتعانى من هذا السبب الشركات الخاسرة فى قطاعات الغزل والنسيج ، الصناعات الغذائية ، التعدين والحراريات ، الصناعات المعدنية والهندسية ، صناعات الأدوية والورق ، وشركات الثقافة والأعلام .
- زيادة الأجور وارتفاع تكلفة العمالة نسبيا بسبب هجرة العمالة المدربة والاضطرار إلى استخدام عاملين أقل مهارة .
- عجز السيولة واضطرار الشركات إلى الاقتراض والسحب على المكشوف من البنوك التجارية وتحملها أعباء تمويل باهظة (لنتأمل انفجار رقم القروض من ١٦٠٢ مليون جنيه فى سنه ١٩٧٥ إلى ٤٢٩٧٩ مليون جنيه فى ٨٤/١٩٨٥ أى بمعدل زيادة ٢٦٨٣ ٪ ، وإذا اعتبرنا متوسط أعباء التمويل من البنوك التجارية . . ١٢, ٪ ومعنى هذا أن القطاع العام يتحمل مايقرب من ٥٠٠٠ مليون جنيه فوائد سنويا بمعدل ١٩٨٤/١٩٨٥ .
- أعطال المرافق وانقطاع التيار الكهربائى مما يؤدى إلى تعطيل الإنتاج ومن ثم ضياع فرص التسويق وتحقيق الايرادات .

وتعتبر الأسباب السابقة أسبابا عامة شائعة فى قطاعات القطاع العام المختلفة اضافة إلى ذلك فهناك أسباب خاصة يتميز بها كل قطاع نوعى وتسهم فى زيادة حدة الخسائر به .

---

(١) رئاسة مجلس الوزراء ، وزارة الدولة للتنمية الإدارية ، مركز معلومات القطاع العام ، دراسة عن تطور خسائر شركات القطاع العام خلال الفترة ٨١/٨٢ - ٨٣/١٩٨٤ ، (القاهرة : يوليو ١٩٨٤) .

من أجل التوصل إلى تفسير أدق لظاهرة خسائر شركات القطاع العام ، نحاول قراءة عناصر التكاليف ومؤشرات الأداء للتعرف على أنماط سلوكها وانعكاساتها بالتالى على نتائج الأعمال :

- المخزون السلعى يتزايد من ١٨٤٠ مليون جنيه فى سنه ١٩٧٥ إلى ١٧٠٠ مليون جنيه فى ١٩٨٨/٨٧ أى بمعدل نمو سنوى يبلغ ٧٥٨ مليون جنيه تقريبا ، كما نجد أن حجم المخزون السلعى قد ازداد بنسبة ٨٣,٢ ٪ بين ١٩٨٣/٨٢ ، ١٩٨٨/٨٧ .
- القروض والسحب على المكشوف من البنوك وقد ازدادت من ١٦٠٢ مليون جنيه سنة ١٩٧٥ الى ٧٧٥٦٠ مليون جنيه ١٩٨٨/٨٧ أى بنسبة ٤٧٤٢ ٪ وبمعدل زيادة سنوى ٣٦٤,٨ ٪ .
- تزايد حجم المشروعات تحت التنفيذ من ٦٣٠ مليون جنيه سنه ١٩٧٥ إلى ٥٧٧٥ مليون جنيه سنه ١٩٨٨/٨٧ أى بنسبة ٨١٧ ٪ خلال الفترة وبمعدل نمو سنوى ٦٢,٨ ٪
- تزايد عدد العاملين من ٩٨٦٠٠٠ عامل فى ١٩٧٥ إلى ١,٢٨٧,٢٥١ فى ٨٨/٨٧ أى بنسبة ٣٠,٦ ٪ خلال الفترة وبمعدل نمو سنوى ٢,٤ ٪ .
- ارتفاع متوسط أجر العامل من ٤٨٩ جنيها فى ١٩٧٥ إلى ٣٢٧٧ جنيها فى ١٩٨٨/٨٧ أى بنسبة ٥٧ ٪ خلال الفترة وبمعدل سنوى ٥٧ ٪ .
- ارتفاع نسبة الأجور إلى الايرادات من النشاط الجارى إلى ١٢ ٪ فى عام ١٩٨٨/٨٧ بعد أن كانت ٩,١ ٪ فى عام ١٩٧٥ .

تلك التغيرات السابقة تضيف جميعا إلى مستوى التكاليف وتدفع متوسط تكلفة الانتاج إلى الزيادة ، ولكى لاتتحقق خسائر فإنه من اللازم أن يتزايد الإنتاج ومن ثم الإيرادات من النشاط الجارى بمعدلات تفوق أو على الأقل تعادل معدلات الزيادة فى عناصر التكاليف ، ولكن الواقع يوضح لنا مايلى :

- بلغت الزيادة فى قيمة الاستخدامات الجارية بين سنتى ١٩٨٣/٨٢ ، ١٩٨٨/٨٧ ١٠٢ ٪ أى بمعدل سنوى ١٧ ٪ وهى زيادة تعكس إلى حد كبير الارتفاع فى عناصر تكاليف الأنتاج .
- بلغت الزيادة فى القيمة المضافة الصافية ١٢٣ ٪ خلال السنوات الست ١٩٨٣/٨٢ ، ١٩٨٨/٨٧ أى بمعدل ٢٠,٥ ٪ وهى أيضا تعكس تضخما ناشئا من ارتفاع تكاليف

الأنتاج فى حين بلغت نسبة الزيادة السنوية فى إيرادات النشاط الجارى ١٧,٢ ٪ وهى لاتريد كثيراً معدل الزيادة السنوية فى الأجور والبالغ ١٤,٤ ٪ خلال نفس الفترة .

لكل الأسباب السابقة مجتمعة مالت انتاجية العامل إلى الانخفاض وكذلك اتجهت ربحية الجنيه إلى الأنخفاض .

مؤدى ماسبق أن تحقق خسائر فى بعض شركات القطاع العام يعد نتيجة طبيعية لمجمل الأوضاع السائدة ومن ثم فإن منع تلك الخسائر أو تقليلها لايتم بمجرد التعامل مع أحد المتغيرات (ولكن السياسة السعرية) وإنما يتطلب مواجهة شاملة لمختلف الأسباب المنشأة للخسائر .

٤ ـ ٤ قضية الدعم وإعانات الأنتاج :

نتيجـة لاختلال سياسة التسعير وتزايد معدلات التكاليف اتجهت الدولة إلى تطبيق سياسة تقديم الإعانات والدعم لشركات القطاع العام . ويمثل هذا الموقف تناقضا لامعنى له ، ففى الـوقت الـذى تفـرض الدولة على شركات القطاع العام أعباء مالية فى صورة استقـطاعات من الفائض القابل للتوزيع والتى كان من الممكن توجيهها لزيادة قدرات التمويل الذاتى للشركات (حصة بنك ناصر ، حصة النشاط الرياضى ، حصة الإشراف احتياطى شراء سندات ، خدمات مركزية للعاملين (١٥ ٪)) فإنها تقدم لها من جانب آخر اعانات ودعم . ولننظر إلى العلاقة بين هذه الأرقام فى العامين الماضيين :

جـــدول رقم (٤/٤/١)
العلاقة بين الأعباء المفروضة على
والإعانات المقدمة للقطاع العام

(بملايين الجنيهات)

السـنة	الأعباء التى تفرض على توزيعات الفائض (١)	الأعانات المقدمة من الدولة (٢)	نسبة (٢) إلى (١)
١٩٨٣/٨٢	٦٤٨	٤٨٩	٪٧٥,٥
١٩٨٤/٨٣	٦٤٩	٥٣٦	٪٨٢,٦
١٩٨٥/٨٤	٧١٥	٥٧٢	٪٦٨,٢
١٩٨٦/٨٥	٧٢٩	٤٩٧	٪٧٨,٥
١٩٨٧/٨٦	٧٢٩	٣٢٨	٪٤٥
١٩٨٨/٨٧	٩٢٠	٦٦٩	٪٧٢,٧
المتوسط	٧٣٢	٥١٥	٪٧٠,٤

* المصدر : نفس المصدر الجدول رقم (٣/١/١) .

الأرقام السابقة تؤكد حقيقة هامة هى أن الدولة قد أسهمت فى خلق أوضاع غير طبيعية فى القطاع العام تؤدى إلى إيجاد علاقات وهمية والإخلال بالنظم الموضوعية والمنطقية للإدارة . ويلاحظ أن زيادة الإنتاج فى القطاع العام كهدف يتعارض مع أهداف الترشيد إذ يؤدى إلى زيادة الإعانات المدفوعة من الدولة .

ولمزيد من التحليل نستعرض بيانات الدعم ومظاهره مصنفة على مستوى هيئات القطاع العام وذلك بأرقام ١٩٨٣/٨٢ ثم نعرض لبيانات الدعم لسنتى ١٩٨٧/٨٦ و١٩٨٨/٨٧ .

يوضح الجدول التالى إجمالى الدعم الممنوح للوحدات الاقتصادية للقطاع العام (قطاع ـ هيئة ـ شركة) ، وكذلك يوضح إجمالى عجز العمليات خلال سنه ١٩٨٣/٨٢ للوحدات الاقتصادية .

جـدول رقم (٤/٤/٢) .
الدعم وعجز العمليات للوحدات الاقتصادية
٨٣/٨٢ (بالمليون)

البيــــان	الدعم	٪	عجز العمليات	٪
ـ قطاع الزراعة والرى	٣,٥	٪ ,٧	١٣,٥	٪ ٤,٩
ـ قطـاع الصناعـــة	٣٤٢,٥	٪ ٧٠	٢٠٩,٧	٪ ٧٦,٢
ـ قطـاع التشييد والإسكان	٤,٣	٪ ,٦	٢٦,١	٪ ٩,٥
ـ قطـاع البترول والكهرباء	.....	.....	.....	.....
ـ « النقـل والسـياحة »	٨,٠	٪ ١,٦	٧,١	٪ ٢,٦
ـ قطـاع التمـــوين	٧٢,٣	٪ ١٤,٨	١٨,٧	٦,٨
ـ « المـال والتجـارة والمصـارف والمـال	٥٨,٥	٪ ١٢	—	—
ـ هيئة الثقافة والإعلام	....	.....	......	.....
جملة القطاع العام ١٩٨٣/٨٢	٤٨٩,١	٪ ١٠٠	٢٧٥,١	٪ ١٠٠

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (٣/١/١)

من الجدول السابق يتبين مايلى : -

١ ـ أن قطاع الصناعة هو أكبر القطاعات حصولا على الدعم حيث يحصل على ٣٤٢,٤ بنسبة ٧٠ ٪ تقريبا ، ويليه قطاع التموين والذى يحصل على ٧٢,٣ مليون جنيه بنسبة ١٤,٨ ٪ ويلى ذلك قطاع المال والتجارة حيث يحصل على ٥٨,٥ مليون جنيه بنسبة ١٢ ٪ .

٢ ـ يعتبر قطاع الصناعة أكبر القطاعات تحقيقا لعجز العمليات حيث تبلغ نسبة العجز به إلى جملة القطاع العام ٧٦,٢ ٪ ويليه قطاع التشييد والإسكان (٩,٥ ٪ تقريبا) .

وكانت صورة الدعم للعامين ٨٦/ ١٩٨٧ ، ٨٧/ ١٩٨٨ على النحو الآتى :

جدول رقم (٤/ ٤/ ٣)
دعــم القطـــاع العـــام
٨٦/ ١٩٨٧ - ٨٧/ ١٩٨٨

بملايين الجنيهـــات

القطـــــاع	الدعم لعام ٨٦/ ١٩٨٧		٨٧/ ١٩٨٨	
	قيمة	٪ من الأجمالى	قيمة	٪ من الأجمالى
الـزراعــة والـرى	١,٢	,٣	....	....
الصناعــــــة	٨٦,٩	٢٦,٥	٣٠٦,٢	٤٥,٧
الطاقــــــة	....	....	....	....
التشييــد والأسكان	٦,٥	٪ ٢	٧,٥	١,١
النقل والســياحة	٨,٠	٢,٤	٨,٠	١,٢
التمويـــن والتجــارة	١٤٥,٣	٤٤,٢	٢٥٨,١	٣٨,٦
المصارف والتأميــن	٨٠,٨	٢٤,٦	٨٩,٦	٪ ١٣,٤
الثقافــــــة	....	....	....	....
إجمالى القطاع العام	٣٢٨,٧	١٠٠	٦٦٩,٤	١٠٠

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (٣/ ١/ ١)

من الجدول السابق يتبين أن قطاع التموين هو أكثر القطاعات حصولا على الدعم عام ٨٦/ ١٩٨٧ (٤٤,٢ ٪) وقــطاع الصناعـة هو الأكثر عام ٨٧/ ١٩٨٨ (٤٥,٧ ٪) ويلاحظ أنه رغم تراجع قطاع التموين فى عام ٨٧/ ١٩٨٨ إلا أن المبلغ الذى حصل عليه زاد من ١٤٥,٣ إلى ٢٥٨,١ مليون بين السنتين المذكورتين :

[ويلاحظ أن القطاعات السابقة والأكثر حصولا على الدعم هى ذاتها القطاعات التى تحقق أكبر عجز جارٍ باستثناء قطاعى التشييد والزراعة حسب الجدول التالى :

جـدول رقم (٤/ ٤/ ٤)
العجز الجارى فى القطاع العام
١٩٨٨/٨٧

بمـلايين الجنيهـات

القطـــاع	العجز الجارى	٪ من الإجمالى
الـزراعـة والـرى	٣٩,٣	٩,٧
الصناعـــة	١٨٩,٧	٤٦,٧
البترول والكهرباء	—	—
التشييـد والأسكان	١٤٤,٥	٣٥,٦
النقل والسـياحة	٩	٢,٢
التمويـن والتجـارة	٢٣,٨	٥,٨
الأجمالـــى	٤٠٦,٣	١٠٠

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (٣/١/١)

٤ ـ ٥ قضية الاقتراض والسحب :
على المكشوف من البنوك التجارية :

تفـاعلت عوامـل اختـلال الهياكل التمويلية وتراكم المخزون السلعى وتباطؤ إنجاز المشروعـات تحت التنفيذ مع استمـرار ضعف القدرة الإيرادية للشركات نتيجة للسياسة السعرية وسياسة الأجور ، إضافة إلى سوء الإدارة فى مواقع كثيرة ، ونتج عن هذا التفاعل اضطرار الشركات إلى الاقتراض من البنوك والسحب على المكشوف وتحمل الفوائد المدينة الباهظة . وقد بلغ مجموع القروض والديون فى الفترة من ١٩٨٣/٨٢ ـ ١٩٨٨/٨٧ على النحو الذى يوضحه الجدول رقم (٤/٥/١) .

جدول رقم (٤/ ٥/ ١)
القروض فى القطاع العام
٨٢/ ٨٣ - ٨٧/ ٨٨

بملايين الجنيهات

البيـــــان	٨٢/ ١٩٨٣	٨٣/ ١٩٨٤	٨٤/ ١٩٨٥	٨٥/ ١٩٨٦	٨٦/ ١٩٨٧	٨٧/ ١٩٨٨	التغير بين ٨٢/ ١٩٨٣ ٨٧/ ١٩٨٨
قروض طويلة الأجل	١٠٠٢٩	١٢٦٨٩	١٤٦١٢	١٩٥٥٥	٢٢٩٨٧	٣٠٢٣١	٢٠١٪
بنوك دائنــة	٥٧٢٩	٧٩٤٧	٨٦٢٦	١٠٤٤٧	١١٨٠٦	١٤٤٥١	١٠٥٪
دائنون وحسابات دائنـــة	١٤٧١٣	١٥٦٤٢	١٩٧٤٠	٢٢٦٦٣	٢٦٣١٨	٣٢٨٨٣	١٠٢٪
الجملـــة	٣٠٤٧١	٣٦١٧٨	٤٢٩٧٨	٥٢٦٦٥	٦١١١١	٧٧٥٦٥	١٠٥٪

المصدر : نفس مصدر الجدول رقم (٣/ ١/ ١)

وحيث كان إجمالى مصادر المال المستثمر فى ٨٢/١٩٨٣ ، ٨٧/١٩٨٨ على التوالى ٤٤٥٥٠ ١٠٤٣٥٥ مليون ، فتكون نسبة القروض إلى إجمالى المال المستثمر ٦٨,٤ ٪ و ٧٤,٣ لعام ٨٢/١٩٨٣ و ٨٧/١٩٨٨ على التوالى . ويعنى هذا أن قاعدة الملكية أصبحت تسهم بنسبة أقل فى توفير المال المستثمر ، وهذا يعرض شركات القطاع العام إلى مخاطر شديدة حيث تصبح معتمدة بدرجات متزايدة على مصادر تمويل متزايدة التكلفة إضافة إلى تعرضها لضغوط السداد من قبل الدائنين .

٤ ـ ٦ قضية عدم الاستقرار التنظيمى :

تمثل عدم الاستقرار التنظيمى فى الآتى عبر السنوات ١٩٦١ ـ ١٩٨٣ :

— تتابع التنظيمات الفوقية بمعدلات سريعة (المؤسسات المختلطة ١٩٥٧ ـ ١٩٦١ ، ثم المؤسسات العامة النوعية ١٩٦١ ـ ١٩٧٥ ، ثم المجالس العليا للقطاعات ١٩٧٥ ـ ١٩٨٣ ، وأخيرا هيئات القطاع العام) .

— تتابع تناقل تبعية شركات القطاع العام بين الوزارات المختلفة (أمثلة كثيرة لشركات المقاولات والتشييد) والتى تداولتها وزارتا الإسكان والتعمير ، شركات الورق ومنتجاته وتداولها بين وزارتى الثقافة والصناعة ، شركات الاستغلال الزراعى وتداولها بين وزارتى التعمير والزراعة . . . . .)

— تتابع صدور القوانين المنظمة للقطاع العام (قانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ بإنشاء المؤسسة الأقتصادية ، قانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٢ بتنظيم المؤسسات العامة ، ثم القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٦ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، ثم القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ ثم القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ، وأخيرا القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣) . أى أنه على مدى فترة قدرها ٢٦ عاما صدرت ستة قوانين لتنظيم القطاع العام بمتوسط ٤,٣ سنه لبقاء القانون . وتتابع تناقل الشركات بين هذه التنظيمات المختلفة .

— توالى صدور لوائح العاملين المنظمة لشئونهم بالقطاع العام وماأحدثه ذلك من عدم استقرار الشئون الوظيفية وتعطيل الأداء الحقيقى لوظائف إدارة الأفراد من خلال إشغال الشركات بقضايا جانبية كانت لها آثار سالبة على الأداء مثل قضايا الاصلاح الوظيفى والرسوب الوظيفى .

— تتابع تغيير القيادات وتشكيلات مجالس إدارة الشركات وقد كانت هذه التغيرات تتم فى الستينات بشكل حركة سنوية وكذلك حتى آخر السبعينات .

* وقد أحدثت حالة عدم الاستقرار التنظيمى العام للقطاع العام تأثيراتها السالبة التى انعكست فى حالات عدم استقرار داخلى بالشركات ذاتها .

٤ ـ ٧ قضية انخفاض المؤشرات الأقتصادية :

مع التزايد الواضح فى إجمالى المال المستثمر فيها بين ١٩٧٥ و ١٩٨٨ حيث زاد من ٥٢٨٤ مليون ١٠٤٣٥٥ مليون جنيه ، فإن العائد على هذا الاستثمار اتجه للانخفاض من ٧,٥ ٪ فى سنة ١٩٧٥ إلى ٥,٩ ٪ للعام ١٩٨٨/٨٧ وبرغم الانخفاض الواضح لمعدل العائد على الاستثمار فى أعلى مستوياته (٧,٥ ٪) إلا أنه يقل كثيرا عن عائد الاستثمار فى مجالات التوظيف المختلفة مثل ايداعات البنوك ، وشهادات الاستثمار وصناديق توفير البريد . وليت الأمر توقف عند هذا ولكن استمر الهبوط فى عائد الاستثمار . إن الفاقد نتيجة هذا الانخفاض تم حسابه بالنسبة لسنة ١٩٨٨/٨٧ فقط يقدر بحوالى ١٦٧٠ مليون جنيه فيما لو تحقق عائد ٧,٥ ٪ .

ولاشك أن انخفاض معدل العائد على الاستثمار يعكس أمورا على جانب كبير من الأهمية تتمثل فى محورين أساسيين :

★ لم تتوافر بيانات عن قيمة الانتاج الاجمالى للقطاع العام بسعر العرض بعد هذا التاريخ .

* ضعف القدرة الايرادية لشركات القطاع العام ، ومن ثم فإن استغلال الطاقات والموارد المتاحة يقصر عن الوصول إلى الحد الأمثل .

* تعاظم ضغوط الانفاق والمصروفات بغير تناسب مع الفوائد الناتجة عنها .

بمعنى آخر ، أن الأنشطة المبذولة والموارد المستخدمة فى القطاع العام بأوضاعه السائدة هى أقل انتاجية وفعالية مما يمكن أن تكون عليه .

*** تواضع معدلات النمو فى الانتاج والانتاجية :**

تزايدت قيمة الانتاج الإجمالى للقطاع العام والذى يمكن أن تعبر عنه القيمة المضافة الأجمالية من ٥٧٠٢ مليون جنيه فى سنه ١٩٨٣/٨٢ إلى ١٢٦٣٤ جنيه فى سنه ١٩٨٨/٨٧ أى بمعدل زيادة سنوى قدره ٢٠,٣ ٪ تقريباً ، فإذا استبعدنا أثر التضخم والذى يقدر فى المتوسط بما لايقل عن ١٧ ٪ [1] خلال تلك الفترة فإن الزيادة الحقيقية فى الانتاج لاتتعدى ٣,٣ ٪ وهى نسبة ضعيفة جدا .

كذلك تشير أرقام الانتاجية إلى ميل انتاجية الجنيه أجر للانخفاض حيث بلغت ٣ فى عام ١٩٨٨/٨٧ مقارنة بـ ٦ جنيهات فى ١٩٧٥ محسوبة على أساس القيمة المضافة الأجمالية .

وقد كان متوسط النمو السنوى خلال الفترة من ١٩٧٥ ـ ١٩٨٥ فى انتاجية العامل محسوبة على أساس التكلفة ١٧,٢ ٪ وإذا أخذنا فى الاعتبار أن متوسط أجر العامل زاد خلال نفس الفترة بمعدل ١٩,١ ٪ سنويا لاتضح لنا أن الزيادة فى الانتاجية إنما تعكس ارتفاع الأجور فى الأساس وليست تحسنا حقيقيا فى انتاج العامل .

*** انخفاض الفائض القابل للتوزيع :**

بلغ معدل الزيادة السنوى فى الفائض القابل للتوزيع خلال السنوات ١٩٨٣/٨٢ ـ ١٩٨٨/٨٧ مايقرب من ١١,٤ ٪ فى المتوسط وإذا علمنا أن هذا الفائض يوزع بين استخدامات أساسية هى :

(١)د . رمزى زكى ، مشكلة التضخم فى مصر ، أسبابها ، ونتائجها مع برنامج مفتوح لمكافحة الغلاء ، (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٠)

- عوائد الدولة والخدمات .
- الأرباح المحتجزة لتكوين الاحتياطيات وتغطية الخسائر السابقة .
- التوزيع للمساهمين والعاملين .

فإن معدل الزيادة هذا لايكاد يفى بمطالب تلك الفئات ، وخاصة إذا قورن بمعدل الزيادة فى الأجور مثلا ، والذى بلغ ١٤,٤ ٪ فى المتوسط فى نفس الفترة . ولاشك أن انخفاض الفائض هو من أهم أسباب ضعف امكانيات التمويل الذاتى لشركات القطاع العام ، ومن ثم زيادة اعتمادها على الاقتراض والسحب على المكشوف من البنوك .

* تزايد العمالة :

تزيد العمالة فى القطاع العام بمعدل سنوى فى المتوسط ٣,٦ ٪ خلال السنوات ١٩٧٥ - ١٩٨٤ ، وقد اتضح أن الزيادة الحقيقية فى الانتاج خلال نفس الفترة لاتتعدى ٢,٩ ٪ الأمر الذى يوضح أن الزيادات فى القوى العاملة تفوق الاحتياجات الحقيقية ، وهو الأمر الذى يفسر اتجاه متوسط انتاج العامل والإنتاجية إلى الانخفاض .

* تزايد الأجور وتكاليف الانتاج :

زادت الأجور كما أوضحنا بنسبة ١٤,٤ ٪ فى المتوسط خلال السنوات الست ١٩٨٣/٨٢ - ١٩٨٨/٨٧ ، وكانت نسبة الزيادة فى ١٩٨٨/٨٧ بالنسبة للعام ١٩٨٧/٨٦ ، وإذا علمنا أنه فى خلال الفترة المذكورة كانت نسبة زيادة ايرادات النشاط الجارى سنوياً ١٧,٢ ٪ لاتضح لنا أن زيادة الايرادات تسبق زيادة الاجور الأمر الذى أدى إلى ارتفاع انتاجية الجنيه أجر نسبياً .

كذلك تميل المستلزمات السلعية والمصروفات التحويلية الجارية والمصروفات التخصيصية إلى الزيادة كنسبة من إجمالى عناصر التكاليف كما يتضح من الجدول التالى :

جدول رقم (٤/ ٧/ ١)
تطور عناصر تكاليف الإنتاج
للعاملين ٨٦/ ٨٧ - ٨٧/ ١٩٨٨

(بملايين الجنيهات)

البيـــان	٨٦/ ١٩٨٧		٨٧/ ١٩٨٨		معدل التغير ٪
	القيمة	٪ من الأجمالى	القيمة	٪ من الأجمالى	
أجـــور	٣٦١٢	١١,٢	٤٢١٩	١٠,٦	١٦,٨
مستلزمات سلعية	٨٣٦٣	٢٦	١٠٦٢٩	٢٦,٧	٢٧,١
مستلزمات خدمية	١٨٨٢	٥,٩	٢١٨٥	٥,٥	١٦,١
مشتريات بغرض البيع	٧٥٨٩	٢٣,٦	٩٣٢٧	٢٣,٤	٢٢,٩
م . تحويلية جاريـة	٦٩٢٧	٢١,٦	٨٦٩١	٢١,٨	٢٥,٥
« تخصيصيـــة	٩٤٥	٢,٩	٧٢٨	١,٨	(٢٣)
مخصصات أخرى	٨٦٤	٢,٧	١٥٤٩	٣,٩	٧٩,٣
ضرائب داخلية	٦٧٥	٢,١	٨٥٢	٢,١	٢٦,٢
فائض قابل للتوزيع	١٢٨١	٤	١٦٥٢	٤,١	٢٩
الإجمالـــــى	٣٢١٣٨	٪ ١٠٠	٣٩٨٣٢	٪ ١٠٠	٢٣,٩

المصدر : نفس مصدر جدول رقم (٣/ ١/ ١) .

يشـير الجـدول السابق إلى حقيقة هامة هى أن زيادة الأجور من أهم عوامل زيادة تكاليف الانتاج إذ زادت فى ٨٧/ ١٩٨٨ عن ٨٦/ ١٩٨٧ بنسبة ١٦,٨ ٪ وهى أعلى نسبة زيادة بين عناصر التكاليف الأخرى . كذلك نلحظ اتجاه عناصر التكاليف الأخرى إلى الاستقرار كنسبة من إجمالى التكاليف . وهذا يوضح امكانات تحسين الأداء الاقتصادى للقطاع العام فى حالة ضبط الأجور ومحاولة تحسين انتاجيتها .

* اختلال الهياكل التمويلية للشركات :

يتخذ اختلال الهيكل التمويلى لشركات القطاع العام مظاهر متعددة منها :

- قصور رأس المال العامل .
- عجز السيولة النقدية .
- تضخم المخزون السلعى .
- تراكم وتشابك المديونيات فيما بين شركات القطاع العام ، وبينها وبين أجهزة الدولة .
- زيادة الاعتماد على مصادر التمويل الخارجى والالتجاء الى السحب على المكشوف بمعدلات متزايدة .
- قصور امكانيات التمويل الذاتى .
- تزايد الخسائر وتضخم النفقات الايرادية المؤجلة .
- تضخم المشروعات تحت التنفيذ .

ومما يزيد من حدة الإحساس بآثار هذه المظاهر تلك السياسات السعرية والأجرية التى تفرضها الدولة على شركات القطاع العام وتعمل فى اتجاهين متناقضين ، إذ تحد السياسات السعرية من امكانات تنمية ايرادات النشاط وفى نفس الوقت الذى تسهم فيه سياسة الأجور فى زيادة تكاليف الانتاج .

والمحصلة النهائية هى مزيد من الاختلال فى مصادر الأموال واستخداماتها .

* قضية التحول إلى الملكية الخاصة :

اختلطت الأوراق فى قضية القطاع العام ومقترحات تحويله إلى الملكية الخاصة وتنافرت الآراء والمشروعات المطروحة على الساحة حتى على الصعيد الرسمى واصبحت اللغة المستخدمة فى هذا الموضوع غير متناسقة ولامتناغمة ، فتداخلت المعانى وأصبح كل فريق يردد رؤيته الخاصة ومنظوره المتحيز وكأنه هو القضية الأصلية . والأمر فى تصورى يحتاج إلى وقفة لمداركة هذا الخلط المقصود (أو غير المقصود) وإعادة ترتيب الأوراق . إن استمرار الوضع على ماهو مشاهد إنما ينذر بآثار سلبية خطيرة لن تنحصر فقط فى وحدات القطاع العام التى قد تصدر بشأنها قرارات بتحويلها إلى الملكية الخاصة ، وإنما سوف تتعداها لتهدد هيكل الاقتصاد الوطنى كله ، وتعرقل محاولات الاصلاح وإعادة البناء الاقتصادى المستهدفة .

وفي محاولة لإعادة ترتيب الأوراق دعونا نتأمل الأمر على النحو الآتى :

أولا : إن القضية ليست محاولة للتخلص من بعض وحدات القطاع العام الخاسرة ، إذ أن تحقيق الخسارة ليس فى حد ذاته معيارا كافيا لتغيير اوضاع الوحدات الأقتصادية وتحويلها من الملكية العامة الى الملكية الخاصة . إذ أن أسباب الخسائر كثيرة بعضها يعود إلى عيوب فى إدارة الوحدة الأقتصادية ، والبعض الآخر مفروض عليها لأسباب اجتماعية وسياسية واقتصادية عامة .

ولو كان الهدف هو مجرد منع الخسائر المالية من شركات القطاع العام لكانت هناك حلول اخري كثيرة آخرها هو البيع للقطاع الخاص . فالخسائر يمكن تحويلها إلى أرباح برفع اسعار البيع ، وإعادة تقييم المخزون أو تخفيض معدلات الإهلاك للأصول الثابتة مثلا .

ثانيا : أن القضية أيضا ليست انقلابا على مفاهيم الاشتراكية واستلاب مكاسب العمال ، فالكل يعرف تماما أن القطاع العام قد نشأ في مصر بعيدا عن الفكر الاشتراكى ، بل كانت بدايات القطاع العام الحديث فى أواخر الخمسينيات نتيجة لعمليات فرض الحراسة على ممتلكات اليهود ورعايا إنجلترا وفرنسا وبلجيكا إثر العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ ، وماتلا ذلك من تمصير تلك الممتلكات . بل إن الركيزة الأساسية للقطاع العام الصناعى المتمثلة فى شركات برنامج التصنيع والسنوات الخمس إنما قامت على أساس الاقتصاد المختلط حيث طرحت اسهم تلك الشركات الجديدة فى ذلك الوقت للاكتتاب العام . واقتصر دور الدولة على ضمان حد أدنى من العائد على تلك الأسهم وإعفائها من الضرائب بما فيها الضريبة على التركات ، كما عملت الحكومة فى ذلك الوقت على توسيع قاعدة الملكية الخاصة فى تلك الشركات بتيسيير حصول صغار المدخرين على الاسم بالتقسيط . وبذلك راجت أسهم شركات الحديد والصلب ، القومية للاسمنت ، القومية للخزف والصينى ، كيما وغيرها من شركات برنامج التصنيع .

ثالثا : ان القضية ايضا ليست مجرد تقليد أو مجاراة لتيار عالمى يدعو الى نقل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخاص وهو مااصطلح على تسميته بالتخصيص ـ وإن كانت هذه التسمية من باب الخطأ الشائع (privatization) ، فقد بدأت هذه الموجه فى بلدان كثيرة أوربية وغير أوربية منذ سنوات ووصلت إلى ذروتها فى انجلترا وفرنسا وتركيا

وتنـزانيا والمغرب . ولو كان الأمر مجاراة لموجة سائدة لما كان هناكا داع لكل هذا الجدل والنقاش والتردد فى حالتنا .

رابعا : أن الهدف ليس مجرد استبدال الملكية الخاصة بالملكية العامة ، فأغلب المشروعات المثارة فكرة بيعها للقطاع الخاص كانت أصلا ملكية خاصة ثم أممت ، ومن باب أولى إعادتها إلى أصحابها الأصليين بدلا من البحث عن مشترين جدد لها .

المنطق السابق يفضى بنا إلى حقيقة أساسية هى أن الجدل والخلاف المشاهدين إنما يعودان بالدرجة الأولى إلى غياب وعدم وضوح الفلسفة الأساسية للتوجه الجديد نحو القطاع الخـاص . ومن ثم لابد من الاتفاق على هذه الفلسفة حتى يمكن الانتقال إلى المرحلة التنفيذية دون عقبات . ويقينا فإن من يتساءلون عن مبرر بيع وحدات القطاع العام الرابحة لهم كل الحق فى تساؤلهم إذا كان عدم الوضوح هو الأساس فى إدارة هذه العملية المصيرية .

وفى تصوري أنه لابد من مواجهة الحقيقة ، وهى أن المشكلة الرئيسية فى القطاع العام المصري مملوكا للدولة دون الافراد ، فليس من شك أن هذه القضية يمكن التغلب عليها بإدخال شركاء من القطاع الخاص فى شركات القطاع العام ، بل إن هناك شركات قطاع عام لاتزيد نسبة المال العام فيها عن ١٥ ٪ (فى بعض شركات قطاع الاسكان مثلا) ، ولكن المشكلة أن القطاع العام المصري يعيش فى ظل أوضاع مصطنعة تجعل الحكم على كفاءته وتقييم انجازاته تقييما حقيقيا امرا صعبا إن لم يكن مستحيلا . فقد تم عزل القطاع العـام منـذ نشأته عن عوامل السوق المتفاعلة ، وتم استبعاد اثر العوامل وقوي الضغط الطبيعية من خلال نظم مصطنعة لاتفيد كثيرا فى حسن توجيه الموارد المستثمرة فى شركات القطاع العام شأنها شأن الشركات الخاصة التى تتعامل فى الأسواق المفتوحة وتتأثر سلبا وإيجابا بالقوي الطبيعية من حركة العرض والطلب ، وتفاعل محددات الاسعار ، وتأثيرات المنـافسـة ، والضغوط من أجل التطوير والابتكار والتميز ، وممارسة الاختيارات فى اتخاذ القرارات الإدارية بالتعامل مع القيود والمحددات .

فقد انعزلت شركات القطاع العام عن تأثيرات سوق الأوراق المالية ولم تعد لها اسهم تتـداول فى السـوق ، ومن ثم لم يعد حكم السوق واردا فى تحديد كفاءة تلك الشركات وتقييمهـا استنـادا الى ماتحققه من ارباح تنعكس على قيمة اسهمها فى السوق . كذلك انعزلت شركات القطاع العام عن التفاعل مع قوي السوق (العرض والطلب) بأشكال مختلفة من الحماية الجمركية بتقييد الواردات أو حظرها تماما ، وتنظيم المنافسة الداخلية (أو

منعها) ، واصطناع آليات حكومية تحل محل آليات السوق فى التسعير وتحديد هوامش الربح واختيار منافذ التوزيع . فقد شلت الدولة فى فترة سابقة أثر تجارة الجملة تماما ودور تاجر الجملة من خلال اختراع شركات حكومية لتجارة الجملة . كذلك امتنع على شركات القطاع العام لفترة طويلة سابقة التفاعل مع السوق حيث فرض نوع من التخصص بمقتضاه لاتتمكن الشركات الصناعية من تسويق منتجاتها بل يعهد بها إلى شركات التجارة الداخلية لتتولى نيابة عنها تسويق تلك المنتجات .

وحتى فى التعامل مع البنوك والالتجاء إلى الجهاز المصرفى للحصول على الائتمان ، وقعت شركات القطاع العام فى شراك الائتمان المصطنع فيما يسمى السحب على المكشوف الذي يمثل المرض الاكبر لشركات القطاع العام حاليا ، والذي ماكان يمكن له أن يصل إلى مستوياته الحالية كون تلك الشركات مملوكة للقطاع الخاص الذى يخضع لمعايير وضوابط أكثر تشددا من قبل البنوك حين طلبه ائتمانا . حتى فى الهياكل الأدارية والتنظيمية ، فإن شركات القطاع العام تعيش حالة من الفراغ والخواء الأدارى تجعلها فى انفصام عن القوي الطبيعية القادرة على مباشرة الوظيفة الادارية بحق . إن تشكيلات مجالس الادارة والجمعيات العامة فى شركات القطاع العام لاتعبر حقيقة عن أصحاب المصالح الفعلية فى تلك الشركات ، بل تضم موظفين على درجات وظيفية مختلفة يباشرون وظائفهم وهم بعيدون تماما عن الاحساس بجدوى مايفعلون أو بخطورة ماينتج عن اعمالهم وقراراتهم . كما ان الكم الهائل من أجهزة الرقابة لم يحقق ابدا - ومع كل التقدير - الضبط المنشود للاداء والحفاظ على المال العام . وتكفى نظرة على تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات التى تلقى فى الجمعيات العامة للشركات سنويا لنجد أن ملاحظات واعتراضات الجهاز يتكرر ذكرها من سنة لاخري دون أن يكون لها ادنى انعكاس على الاداء الفعلى للشركات .

ناهيك عن مشكلات العمالة وتكدسها وعدم واقعية الهياكل الوظيفية وتدنى معدلات الكفاءة الانتاجية وارتفاع التكلفة النسبية للأجور رغم كل مايقال عن رخص اليد العاملة فى بلادنا . إن تكلفة الاجور تصل إلى ٢٥ ٪ من قيمة الانتاج فى اغلب شركات القطاع العام . ومع حالة الحصانة المفروضة على العمالة ، فإنه من الصعب تصور إحداث أى تطوير يمكن أن يترتب عليه مساس بالحقوق المكتسبة للطبقة العاملة . وأخيرا ، فإن أسلوب اختيار القيادات الادارية فى شركات القطاع العام هو أيضا أسلوب مصطنع يعتمد على القرار السياسى بالدرجة الأولى وعلى تقارير الاجهزة أكثر مما يعتمد على قياس الكفاءة أو اختبار القدرة الادارية للمدير .

من التحليل السابق ، نصل إلى أن مانحن بصدده ليس حلا جزئيا لمشكلة بعض الشركات الخاسرة ، أو محاولة للتخلص من بعض المشروعات الانتاجية بالمحافظات التى لم يحسن ادارتها ، أو حتى محاولة لتعويض القطاع الخاص عن الاضرار التى حاقت به لسنوات طويلة . وإنما نحن بصدد عملية متكاملة لتصويب مسار الاقتصاد الوطنى ، وإعادة صياغة النظام الانتاجي على اسس ومبادىء طبيعية ، والتخلص من الهياكل والآليات الادارية المصطنعة والعودة إلى الهياكل والآليات الصحيحة والطبيعية .

وإذا كان الطرح السابق لقضية القطاع العام هو السليم ، فإن الأمر يصبح إذن أكبر كثيرا من مجرد نوع الملكية عامة أم خاصة ، بل إن عملية نقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص لاتحتل فى تقديري إلا درجة متأخرة من الأهمية فى سلم الأولويات اللازم العناية بها لتحقيق الاصلاح الاقتصادي والاداري المنشود .

مرة أخرى أؤكد أن العودة بنظامنا الانتاجى إلى إطاره الطبيعى وإلى اتاحة الفرص للقوي الطبيعية لمباشرة دورها فى توجيه الموارد وتر شيد القرارات الانتاجية والاستثمارية . . هى المحك الحقيقى لأي برنامج اصلاحى . ولعل مايحدث حاليا من تحولات واضحة فى دول أوربا الشرقية والاتحاد السوفيتى ماهى إلا تعبير واقعى عن العودة إلى النظم الطبيعية فى إدارة الاقتصاد الوطنى واسقاط كل الصور والهياكل المصطنعة والطفيلية ولايعنى هذا القول اسقاط دور الدولة فى التوجيه بل والتخطيط . فما يزال التوجيه الاقتصادي والتخطيط القومى مطلوبا وممكنا باستخدام آليات السياسات المالية والنقدية والائتمانية والحوافز الضريبية . ويتمثل دور الدولة اساسا فى رعاية وضمان استقرار واستمرار نظام السوق ومنع الاحتكار وحماية المستهلك وتشجيع التطوير والابتكار والاستثمار .

وفى اطار ماسبق ، فإنه من الواضح أن التحول المطلوب لايمكن - بل ولايجب - أن يتم فى عجلة من الوقت وبأسلوب القرارات الادارية الفوقية . بل ينبغى ان نترسم الطريق السوي والطبيعى - وهو طريق السوق وآلياته .

واتساقا مع الأفكار السابقة يمكن اقتراح المنهج التالى لإحداث التحول والعودة إلى النظام الطبيعى عبر فترة من الزمن :

(أ) يتم تقسيم رؤوس اموال شركات القطاع العام إلى اسهم تسجل فى سوق المال (بورصة الأوراق المالية) ويجري عليها التعامل دون قيد أو شرط .

(ب) من المتصور أن يتحول بنك الاستثمار القومى ليباشر وظيفته الحقيقية التى نشأ من أجلها ولكنه لم يمارسها ابدا وهى تملك وادارة محفظة أوراق مالية تتكون من أسهم شركات القطاع العام باعتباره ممثلا للملكية العامة . ويصير طرح الاسهم للتداول ويتدخل البنك بالبيع والشراء لتحقيق اهداف سياسة توسيع قاعدة الملكية . وفى جميع الاحوال يمكن للدولة ممثلة فى بنك الاستثمار القومى أن تحتفظ بحد أدنى من اسهم شركات القطاع العام يسمح لها بالتوجيه والترشيد بما يحقق الاهداف القومية . ويماثل هذا الدور ماكانت تقوم به المؤسسة الاقتصادية فى أعوام ماقبل التأميم .

(جـ) يواكب هذا التحول ، توحيد القوانين الحاكمة للشركات (قطاع عام أو خاص) بحيث يكون القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ هو القانون الواحد (ومن الجائز تعديله فى مرحلة تالية) ، ويكـون على شركات القطاع العام أن توفق اوضاعها بحسب القانون ١٥٩ لسنة ١٩٨١ و خاصة من حيث تشكيل مجالس الادارة والجمعيات العامة .

(د) من المتصـور فى المـرحلة الأولى للتحول والعودة إلى الطبيعة أن تتجمع لدي بنك الاستثمار القومى مساهمات شركات القطاع العام فى الشركات المشتركة والتى انشئت طبقـا للقـانـون رقم ٤٣ لسنـة ١٩٧٤ بالمشـاركـة مع رؤوس اموال خاصة وطنية واجنبية . ويتولى البنك ادارة محفظة الأوراق المالية تلك ، ويكون ممثلوه فى مجالس الادارة هم الادوات المباشرة لتصويب مسار تلك الشركات . ومن المفهوم أن هذه الشركات ستوفق اوضاعها هى الاخري وفقا لقانون الشركات الموحد .

(هـ) من المتصور بالنسبة للمشروعات الانتاجية والخدمية التى انشئت فى المحليات باموال ومسـاهمـات صنـاديق التنمية المحلية ، أن تصـاغ فى شكل شركات طبقا لقانون الشركات الموحد ، وتطرح اسهمها للاكتتاب العام . وفى المرحلة الأولى يتصور أيضا أن يكون لبنك الاستثمار القومى دور فى ادارة محفظة الأوراق المالية لتلك الشركات .

والأساس فى كل ماسبق امران :

الأول : أن يتم التحـول تدريجيا وبـاستخدام آليات السوق ذاتها ، وبما يسمح للدولة بالتحكم فى توقيت ومعدلات التحول بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية .

الثانى : ألا يحدث اغراق للسوق بالمشروعات المعروضة بما يفوق قدرة القطاع الخاص على الاستيعاب الأمر الذي يهدد قيم تلك المشروعات من جانب ، ويعوق عملية التحول فى ذاتها من جانب آخر .

إن المنهج المطروح سيسمح ـ فى مدي زمنى معقول ـ ان تتفاعل قوي السوق وضغوطه الطبيعية فى إعادة تشكيل النظام الانتاجى فى البلاد ـ بحيث تنساب مدخرات الافراد الى سوق الأوراق المالية لتمويل الشركات القائمة وكذا انشاء شركات جديدة . ومن المتصور أن تستمر الدولة فى دورها الرائد بدراسة المشروعات الكبيرة والهامة والبدء بإنشائها وتحمل مسئولياتها فى البداية ثم تعمد الى الخروج المنظم من خلال احلال الاكتتاب العام محل مساهمات الدولة تدريجيا ، وقد تحتفظ فى بعضها بنسب أعلى من الملكية العامة نظرا لأهميتها الاستراتيجية .

المنطق الاساسى فى هذا التحول ، أن الشركات (وبعض رؤوس اموالها ستكون مملوكة ملكية عامة) ستخضع لقانون أساس واحد ، ثم يكون لمجالس ادارتها وجمعياتها العامة كل الصلاحيات فى صياغة النظم والهياكل الداخلية واتخاذ القرارات دون أي تدخلات خارجية . وسيعود الامر إلى ماكنا عليه . . أى اننا نتقدم بالعودة إلى الوراء . . . وسبحان الله .

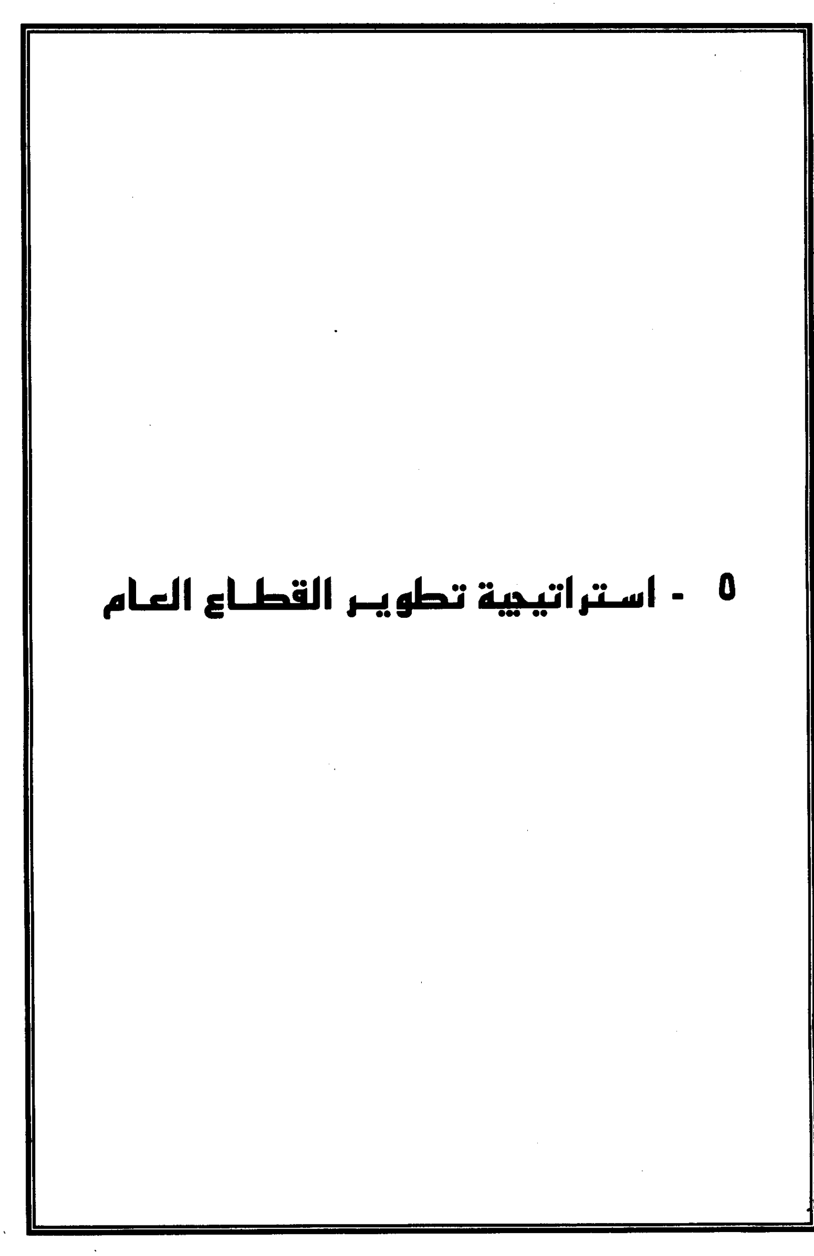
ووفقا للمنهج المقترح فإنه لامكان فى عملية التحول والعودة الى الطبيعة للجان الفوقية وزارية كانت أم غير وزارية، وإنما من المتصور أن يدير بنك الاستثمار القومى ـ بعد تدعيمه بالعناصر المصرفية المتمرسة فى أعمال سوق المال ـ عملية التحول كاملة متعاونا فى ذلك فى باقى عناصر الجهاز المصرفى .

كذلك ، فإنه من المرفوض ماينادي به البعض من تملك البنوك لرؤوس اموال الشركات مقابل القروض والسحب على المكشوف التى قدمتها البنوك لتلك الشركات إن مساهمة البنوك ـ إن جازت ـ ينبغى أن تكون من خلال تملكها لمحفظة اوراق مالية تدير الاستثمار فيها وفقا للقواعد المصرفية السليمة وفى حدود مايسمح به البنك المركزي حماية لأموال المودعين بالبنوك .

كذلك فإنه من غير المستساغ استخدام أموال المعونات المقدمة من بعض الدول لتمويل شراء العاملين فى بعض الشركات أسهما فيها ، وفى الأساس فلا محل لتمييز العاملين بتقديم اسهم مدفوعة القيمة لهم ، بل يجب أن تأتى حصيلة بيع الاسهم من المدخرات الحقيقية للمواطنين على اختلاف نوعياتهم عاملين وغير عاملين .

وأيضا ، فإنه من المتصور أن تتحلل تدريجيا الهياكل المصطنعة للاشراف على القطاع العام من هيئات ومجالس ، كما أن تبعية الشركات للوزارات ستصبح فى غير محلها إذ لن تعود الوازارت هى المالكة المنفردة للشركات .

وأخيرا فقد يثور التساؤل عن مصلحة الدولة فى التخلى عن شركات تحقق لها فوائض تعتمد عليها فى تمويل برامجها المختلفة ، ولاشك أن حلول القطاع الخاص محل جانب من الملكية العامة سيؤدي إلى زيادة ماتحصل عليه الدولة من عوائد عن طريق الادارة الاكفأ والتطوير الاجرأ والانتاجية الأعلى من جانب ، ومايتحقق للدولة من ضرائب عند مستويات أعلى من الانتاجية من جانب آخر .



٥ - استراتيجية تطوير القطاع العام

محددات استراتيجية تطوير القطاع العام :

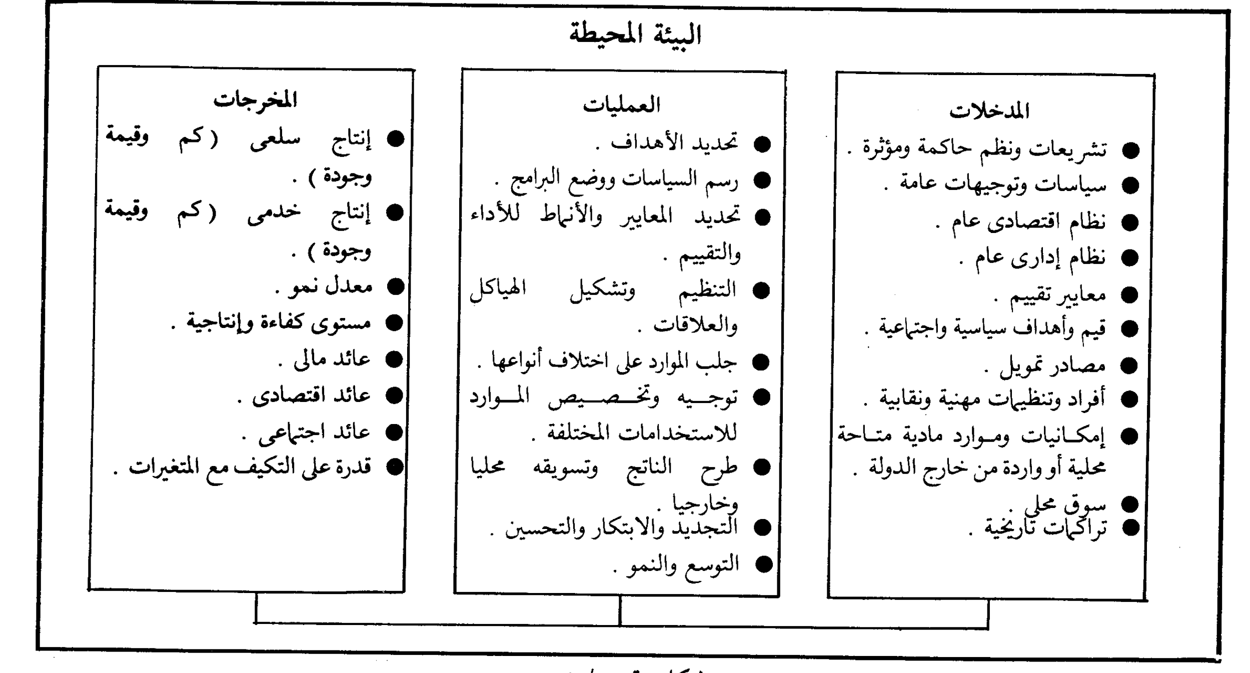
* أن تؤدى الاستراتيجية إلى تطوير أوضاع القطاع العام بمعنى إحداث تغيير إيجابى ومتصاعد فى شتى عناصر ومكونات نظام القطاع العام بما يؤدى إلى تحسين النتائج والعوائد منه كماً ونوعاً .

* أن يتم التغيير فى أوضاع القطاع العام بطريقة مخططة ، وبذلك تحسب معدلات التصاعد والتحسين الكمى والنوعى فى عناصر النظام المستهدف تغييرها ، ومن ثم يمكن متابعة وتقييم مايتم من تغيير والسيطرة على معدلات التغيير فى الحدود المرغوبة فقط دون التردى إلى آثار جانبية غير مرغوبة .

* أن يشمل التغيير الإيجابى كافة عناصر نظام القطاع العام ذات التأثير على أدائه ومعدلات إنجازه ، وأن يتم إحداث التغيير فى تلك العناصر بمعدلات وتوقيتات متجانسة لضمان تحقق الآثار الايجابية المستهدفة للتغيير .

* ضرورة توفير متطلبات احداث التغيير وتيسير الأدوات المساعدة على سرعة التغيير وذلك فى حدود الخطة المعتمدة لبرامج التغيير .

إن المنطق الأساسى لاستراتيجية تطوير القطاع العام يقوم على تصور القطاع العام كنظام متكامل ذاتيا ومتفاعل مع البنية المحيطة ، ومن ثم يجدر بمحاولات التطوير أن تكون هى الأخرى فى إطار متكامل ذاتيا ومتوافق مع ظروف البنية حتى يمكن أن يتحقق عنها التغيير الإيجابى المستهدف .



شكل رقم ١/٥
نظام القطاع العام

● **عناصر استراتيجية تطوير القطاع العام :**

تشتمل الاستراتيجية المقترحة لتطوير القطاع العام على العناصر الرئيسية الآتية :

العنصر الأول :-

● **أهداف تطوير القطاع العام :-**

● عزل أو تحييد أثر نوع الملكية فى توجيه القطاع العام .
● تخفيف القيود والمعوقات الموضوعية التى تعترض إدارة القطاع العام وتحد من إنجازاته .
● تهيئة الظروف الموضوعية الطبيعية المناسبة لاطلاق قدرات إدارة القطاع العام لتحقيق الإنجازات الحقيقية المتناسبة مع ما يتاح لها من إمكانات وموارد .
● إحداث تعديلات فى أساليب إدارة وحدات القطاع العام بحيث تتمكن ذاتيا من مواجهة ما يعترضها من مشكلات دون الحاجة إلى تدخلات من جهات خارجية .
● إعمال مجموعة من المعايير الطبيعية للحكم على كفاءة إدارة القطاع العام وتقييم الإنجازات المحققة ، وإباحة الفرصة للقوى الطبيعية ذات التأثير للتفاعل بحرية فى توجيه إدارة القطاع العام وتقييم نتائجه .

إن الهدف الأعظم لاستراتيجية تطور القطاع العام هو تخليصه من الشوائب التى علقت به تنظيميا وتشريعيا وإداريا والعودة به إلى طبيعة كونه يضم وحدات إنتاجية تدار بالمنطق الإدارى العلمى السليم بغض النظر عن صفة المالك وهل هو الدولة أو غيرها من فئات المجتمع المصرى .

العنصر الثانى : مجالات تطوير القطاع العام :

إن النظر إلى القطاع العام كنظام متكامل ذاتيا ومتفاعل مع البنية يساعد فى تحديد المجالات التى تتجه إليها جهود التطوير والشكل التالى رقم ١/٥ يمثل التصور المتكامل لنظام القطاع العام والذى يتمثل فى :

* المدخلات .
* العمليات .
* المخرجات .

ولاشك أن محاولة تطوير القطاع العام بالتعامل مع كافة المجالات المتضمنة تحت كل من أجزائه الرئيسية الثلاث إنما يكون من باب المستحيل ، إضافة إلى كونه جهدا سيستغرق أمداً طويلا نعجز عن تصور نهايته مع الأخذ فى الاعتبار الطبيعة المتغيرة والمتحركة لظروف البيئة المحيطة التى لن تسمح بالانتظار طويلا لحين أن تؤتى جهود التطوير الشامل آثارها كذلك فإن الاقتصار على بعض مجالات التطوير المختارة عشوائيا لن يضمن تحقيق الآثار المستهدفة ، وقد ينشأ عنه آثار سالبة غير مستهدفة وبصفة عامة فإن أغلب محاولات وجهود التطوير السابقة لم تحقق ما استهدفه من نتائج بسبب اقتصارها على بعض عناصر النظام التى لم تتكامل فى استراتيجية واضحة .

إذن مانحن بصدده حين التصدى لقضية تطوير القطاع العام يمكن تلخيصه فى الآتى :

« كيف يمكن تغيير عناصر ومكونات القطاع العام بحيث ينتج عن هذا التغيير أعلى درجة ممكنة من التحسين الإيجابى فى مؤشرات الأداء الاقتصادى له » .

ونحن إذا استعرضنا عناصر نظام القطاع العام الرئيسية نجد أن المدخل التقليدى للتطوير اعتمد دائما على محاولات تحسين عناصر المدخلات ، وقد اتخذ هذا المدخل فى مصر سمات أساسية منها :

* تعديل وتغيير القوانين والتشريعات المنظمة للقطاع العام (ولعل هذاهو المدخل الأسهل عادة وإن يكن تأثيره محدودا) .
* تعديل وتغيير السياسات العامة للدولة فيما يتصل بالقطاع العام (سياسات التسعير ، سياسات توظيف الخريجين ، سياسات الحماية الجمركية . . الخ) .
* تعديل وتغيير معايير التقييم والحكم على كفاءة الأداء .
* تدبير مصادر إضافية للتمويل وتيسير سبل الإقراض أو التسهيلات المالية اللازمة لشركات القطاع العام (كالسماح للبنوك بالتوسع فى إقراض شركات القطاع العام) .
* تدريب الأفراد من مختلف المستويات . ولعل مصر أسرفت فى استخدام التدريب لأفراد القطاع العام بمعدلات تجاوزت الحدود المنطقية بحيث يصبح التدريب عاملا سالبا فى تأثيره فى أغلب الاحيان .
* توفير فرص غير عادية للتسويق المحلى بقصر السوق على منتجات القطاع العام أو وضع

موانع وعوائق فى سبيل الواردات المنافسة من جانب ، وكذا دعم الصادرات من منتجات القطاع العام ومحاولة دفعها إلى اختراق السوق العالمى من جانب آخر .

تلك الأشكال المختلفة من محاولات تطوير القطاع العام من خلال التعامل مع عناصر المدخلات قد جربت جميعها فى مصر عبر السنوات الماضية منذ نشأ القطاع العام وتبينت الدولة مشكلاته . والنتيجة كما هو واضح من قراءاتنا فى الأوراق السابقة لم تكن أبدا مشجعة ولا مجدية . بل ازدادت الأوضاع سوءا وتدهورا على الرغم من محاولات العلاج تلك (أو قد يكون بسببها فى بعض الحالات) .

وثمة مدخل آخر لمحاولة تطوير القطاع العام يرتكز على عنصر المخرجات ويتمثل فى تحديد مستويات مرغوبة من الانجاز تتخذ أساسا لتخطيط وتوجيه أنشطة القطاع العام . وقد يكون ذلك مثلا بتحديد أحجام مستخدمة من الانتاج أو معدلات نمو مرغوبة ، أو تحديد أهداف للتصدير ينبغى على شركات القطاع العام تحقيقها ، أو تحديد معدلات معينة للعائد على الاستثمار يطلب إلى القطاع العام ضرورة الوفاء به .

وهذا الأسلوب جرب أيضا فى مصر ويعبر عنه سنويا فى تقديرات الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، كما يبرز فى أهداف الخطة الخمسية للتنمية . وقد أوضحت تجارب السنوات الماضية أن تلك التقديرات تمثل تمنيات أكثر منها أهداف قابلة للتحقيق وذلك برغم تواضعها نسبيا .

والقضية هنا ليست فى مستوى الأهداف المحددة وهل يمكن تحقيقها أم لا ، ولكن القضية هى فى كيفية تحقيق هذه الأهداف ، وماهى الوسائل المتاحة (أو التى يمكن اتاحتها) حتى يكون تحقيق الأهداف المرجوة ممكنا .

ولعلنا إذا تصفحنا أوراق ملف القطاع العام فى مصر مرة أخرى ، نجد أن المشكلة الأساسية تكمن فى عدم التناسب وعدم التوازن بين عناصر المدخلات المتاحة للقطاع العام وبين عناصر المخرجات الناتجة عنه . فكل مؤشرات الأداء الاقتصادى تشير إلى عدم معقولية النتائج المحققة بالقياس إلى الموارد التى يتاح للقطاع العام استخدامها .

والسؤال الطبيعى الذى يفرض نفسه هو : لماذا كانت هذه الحالة ؟ والإجابة المنطقية تكمن فى أن نجاح وفعالية أى نظام إنما يتحدد بتكامل وتفاعل عناصره وأجزائه كلها ، وفى نظام القطاع العام المصرى انفصلت عمليات الإدارة والتوجيه واتخاذ القرار عن مكونات النظام ومن ثم اختل توازنه وافتقد التكامل المطلوب .

ففى الوقت الذى أتيحت فيه للقطاع العام موارد ضخمة تراكمت عبر السنوات فى مال مستثمر يبلغ فى أقل تقديراته ثلاثين بليونا من الجنيهات ، إلا أن وسائل إدارة هذه الموارد قيدت بكل أشكال القيود التى منعت عمليات التخطيط واتخاذ القرارات الادارية السليمة وأوجدت بدلا منها نظما مصطنعه حلت فيها البروقراطية الحكومية محل آليات السوق الطبيعية ومحددات اتخاذ القرار السليمة .

إن المشكلة الحقيقية للقطاع العام تتمثل فى نقص الموارد والإمكانيات ، أو فى نقص الانتاج وتصور معدلات النمو ، بل هى فى الحقيقة مشكلة تخلف أساليب ووسائل الادارة واتخاذ القرارات ، واختلال وعدم تناسب معايير التقييم وتقدير كفاءه الأداء .

من جانب آخر ، فإن القطاع العام فى مصر قد نشأ وتطور فى ظل ظروف ونظم مصطنعة ابتعدت به عن مجالات التأثير الصحيحة وعوامل التقييم الطبيعية ومن ثم انعزل القطاع العام عن البيئة الاقتصادية والاجتماعية وضعفت قدرته على التكيف من الظروف المتغيرة أو الاستجابة لمطالب السوق سواء المحلى أو الخارجى .

ولاشك أن هذين العنصرين من عناصر مشكلة القطاع العام فى مصر متكاملان فإن تخلف الإدارة والتزام أساليب البيروقراطية الحكومية فى شئون القطاع العام استدعى ضرورة حمايته وإبعاده عن قوى السوق التى لاترحم الضعيف ولاتعترف إلا بالأحسن والأقوى (القطاع الخاص والمشترك) ، وبالتالى فإن عزلة القطاع العام وتخافت حساسيته لقوى ومتغيرات السوق ، ساعدت من ناحية أخرى على تكريس أساليب إدارية أكثر تخلفا وجمودا ، وهكذا استمرت حلقة جهنمية عبر ثلاثين عاما أفرزت فى النهاية مسخا مشوها يتمثل فى كيان هائل ظاهريا ، ولكنه أجوف ومهترىء فى الحقيقة .

العنصر الثالث : وسائل تطوير القطاع العام :

١ - هذا التحليل يشير إذن إلى المدخل الصحيح (والوحيد) لعلاج أمراض القطاع العام وإصحاحه حتى تزول علته ويقوى على مباشرة وظائفه . يتمثل المدخل المقترح فى أمرين أساسيين ومترابطين يعكسان عنصرا المشكلة :

* **الأمر الأول** : إطلاق حرية الإدارة واعتماد أساليب ومعايير اتخاذ القرار الطبيعية التى تعترف بآليات السوق وحقائق الاقتصاد والإدارة .

* **الأمـر الثـانى** : إنهاء عزلة القطاع العام عن ظروف البيئة ومعطياتها ، وإلغاء النظم والأليات المصطنعة لتحل محلها آليات طبيعية تعكس أوضاع السوق وحالات العرض والطلب والقيم الحقيقية لمنتجات وإنجازات القطاع العام .

ويمكن طرح الوسائل الآتية لخطوات أساسية ولازمة على طريق تطوير القطاع العام .

اعلان شركات القطاع العام باعتبارها شركات مساهمة مصرية يسرى عليها القانون العام للشركات المساهمة (حاليا القانون رقم ١٥٩ لسنه ١٩٨١) ، ومن ثم إنهاء أول مظهر للاصطناع والانعزالية (وهو القانون الخاص بشركات القطاع العام) . ومؤدى هذا الاجراء مايلى :

* الغاء تبعية شركات القطاع العام للوزارات وتحررها نهائيا من بيروقراطية الجهاز الحكومى .
* الغاء هيئات القطاع العام ، ومن ثم إنهاء عهد التبعية والمؤسسات الفوقية المختلفة التى تداولت الاشراف على شركات القطاع العام ومارست أشكالا من التدخل فى شئونها أخرجتها عن مساراتها الطبيعية .
* إعادة تشكيل مجالس الإدارة والجمعيات العمومية لشركات القطاع على النحو المنصوص عليه فى قانون شركات المساهمة . ويعنى هذا فى المقام الأول تطويرا جذريا فى مفهوم ودور الجمعية العمـومية باعتبارها ممثلة لمالكى رأس المال ، وهى التى تختص باختيار رئيس وأعضاء مجلس الإدارة . كذلك يعنى هذا بصراحة إنهاء تمثيل العمال والموظفين بالانتخاب فى مجلس الإدارة ، واتباع الطريق الأكثر منطقية الذى نص عليه القانون ١٥٩ بتكوين لجنة إدارية من ممثلى العاملين بالشركة إذا زاد عددهم عن خمسمائه وذلك لمباشرة اختصاصات معينة حددها القانون .
* إنهاء سيطرة الجهاز المركزى للمحاسبات على وظيفة الرقابة المالية واحتكاره لدور مراقب الحسابات بشركات القطاع العام ، والعودة مرة أخرى إلى الأسلوب الأكثر منطقية وهو أسلوب استخدام مراقب الحسابات الخارجى يتولى مراجعة حسابات الشركة لصالح مجالس الإدارة والجمعية العمومية
* إنهاء تدخلات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وغيره من الأجهزة الرقابية والحكومية فى مقـدرات شركات القطاع العام ، إلا فيما تنص عليه القوانين العادية السارية على شركات المساهمة .

* إلغاء كافة الأعباء المحملة على توزيعات أرباح القطاع العام ، بحيث تصبح شأنها شأن توزيعات شركات المساهمة العادية ـ خاضعة فقط للضرائب على القيم المنقولة .
* تقييم أصول وخصوم شركات القطاع العام واحتساب القيم الحقيقية لها وتقسيم رؤوس أموالها إلى أسهم تسجل فى سوق الأوراق المالية ويجرى عليها التعامل فى ظل القواعد العادية المنظمة لتسجيل وتداول الأوراق المالية . ويسمح هذا الإجراء بتدبير مصادر للتمويل من خلال الطرح التدريجى لأجزاء من أسهم الشركات للتداول بحيث تتقلص نسبة ملكية الدولة بالتدريج لتنحصر فى النسب الطبيعية التى تسمح بدرجة كافية من التوجيه دون ضرورة للملكية الكاملة لجميع رأس المال .
* إطلاق حرية التعامل فى الأسواق المالية وأسواق النقد وفقا لتطورات الأوضاع الاقتصادية والقوى الذاتية للشركات .

٢ ـ العودة إلى أسلوب المؤسسة الاقتصادية الذى كان البداية الناجحة للقطاع العام فى ١٩٥٧ . حيث تنشأ شركة قابضة وحيدة تتجمع فيها ملكية الدولة فى رؤوس أموال شركات القطاع العام ومن ثم تمثل أداة الإدارة محفظة أوراق مالية ضخمة . وتباشر هذه الشركة القابضة الوحيدة مهام وسلطات المالك دون التدخل فى أعمال الإدارة بالنسبة للشركات المملوكة لها . ومن هنا تكون الشركة القابضة الوحيدة هى المختصة بترشيح أعضاء الجمعية العمومية وتشكيلات مجالس الإدارة للشركات المملوكة بنسبة ما يخصها فى رؤوس أموالها . ويمكن لهذه الشركة القابضة الوحيدة أن تسهم بشكل فعال فى علاج كثير من مشكلات شركاتها وخاصة التمويلية منها ، وذلك بتدبير القروض ومصادر التمويل والتسهيلات الائتمانية بضمانها لشركاتها لدى الجهاز المصرفى . ومن خلال إدارة محفظة الأوراق المالية تستطيع هذه الشركة القابضة أن تباشر كثيرا من وظائف التوجيه والترشيد والتنسيق بين شركاتها دون تدخل مباشر فى شئونها الإدارية . وبذلك يكون تعامل الدولة مع شركات القطاع العام من خلال هذه الشركة القابضة الوحيدة ، ومن ثم تخضع شركات القطاع العام لذات الإجراءات والقوانين والنظم التى تتعامل بها الدولة مع غيرها من شركات القطاع الخاص (والمشترك) .

٣ ـ أن تعيد الدولة صياغة أساليبها فى تحقيق أهدافها وسياساتها الاقتصادية والاجتماعية بحيث تتجنب إخضاع شركات القطاع العام لنظم مفتعلة أو غير طبيعية . فسياسات الدعم للسلع والخدمات التى تعتمد على التسعير غير الاقتصادى لمنتجات القطاع العام ، ينبغى أن تتحول إلى نمط آخر حيث يتجه الدعم من خزانة الدولة مباشرة إلى المستهلك (فى صورة أجر أعلى) أو إلى المنتج (فى صورة فروق أسعار تتحملها

الدولة نيابة عن المستهلكين للسلع والخدمات المدعمة) . كذلك فإن سياسات فرض العمالة والتوزيع الإجبارى للعاملين على الشركات ينبغى أن تتوقف ويترك لشركات القطاع العام حرية تكوين القوى العاملة بها (بالزيادة والتخفيض) حسب متطلبات الإنتاج ، على أن تقوم الدولة بوظيفة التدريب والإعداد وإعادة التأهيل والتأمين ضد البطالة .

وسوف يكون الأداء الأفضل للقطاع العام وارتفاع عوائد الاستثمار فيه وما ينتج عنه من زيادة ما تحصل عليه الدولة من عوائد هى المصدر الطبيعى الذى يتم من خلاله تمويل ما تقوم به الدولة من خدمات .

إن منطق استراتيجية التطوير المقترحة بسيط وهو أن نعيد الأمور إلى نصابها الطبيعى ، فتتولى شركات القطاع العام (شأنها شأن أى وحدات إنتاجية) وظائف الإنتاج على أسس اقتصادية وإدارية سليمة ، وأن تحصل الدولة بصفتها مالكة (لكل أو جزء من رؤوس الأموال) على نصيبها من عوائد الملكية لتستخدمها كيفما شاءت فى تنفيذ برامجها الاجتماعية .

وعلى الله قصد السبيل ...

المراجع

١ - الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة ، قطاع البحوث والمعلومات ، الادارة المركزية للاحصاء والمعلومات ، **البيان الاحصائى للمشروعات الموافق عليها فى نطاق قانون الاستثمار حتى ٣١/١٢/١٩٨٥** .

٢ - رئاسة مجلس الوزراء ، وزارة الدولة للتنمية الإدارية ، مركز معلومات القطاع العام ، **القطاع العام فى مصر ٨٢/ ٨٣ ، ٨٧/ ١٩٨٨** ، (القاهرة : مركز معلومات القطاع العام ، سنة النشر غير محدودة) .

٣ - رئاسة مجلس الوزراء ، وزارة الدولة للتنمية الإدارية ، مركز معلومات القطاع العام ، **دراسة عن الشركات المشتركة فى ٣١/١٢/١٩٨٦** ، (القاهرة : فبراير ١٩٨٨) .

٤ - رئاسة مجلس الوزراء ، وزارة الدولة للتنمية الادارية ، مركز معلومات القطاع العام ، **دراسة عن تطور خسائر شركات القطاع العام خلال الفترة ٨١/ ١٩٨٢ ٨٢/ ١٩٨٣** ، (القاهرة يوليو ١٩٨٤) .

٥ - رمزى زكى ، **مشكلة التضخم فى مصر ، اسبابها ونتائجها مع برنامج مفتوح لمكافحة الغلاء** ، (القاهرة . الهيئة المصرية العامة لكتاب ، ١٩٨٠) .

٦ - على السلمى وآخرون ، **الدراسة الشاملة للقطاع العام فى مصر** ، (القاهرة جامعة القاهرة ، مركز البحوث والدراسات التجارية ، ١٩٨٦) .

٧ - على السلمى ، **تقرير عن ندوة المشروعات المشتركة بين القطاع العام والشركات الاجنبية** ، (القاهرة جامعة القاهرة ، مركز بحوث التنمية والتخطيط التكنولوجى ، ابريل ١٩٨٠) .

٨ - محمد أيمن عبد اللطيف ، **تقييم استراتيجية الاستثمار الاجنبى المشترك مع القطاع العام ، دراسة مقارنة بالتطبيق على ج . م . ع ، رسالة للدكتوراه غير منشورة** ، (القاهرة : جامعة القاهرة ، كلية التجارة ، ١٩٨٨)

١٩٦١ / ١٩٩١

I. S. B. N. 977 - 215 - 022 - 0

دار غـريب للطبـاعة

١٢ شارع نوبار (لاظوغلى) القاهرة

ص . ب (٥٨) الدواوين تليفون ٣٥٤٢٠٧٩